

ISSN 1727-6667

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

---



**ТЕОРІЯ  
ТА ПРАКТИКА  
ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

Збірник наукових праць

---

**Випуск  
3 (50)**

Харків  
Видавництво *ХарРІ НАДУ*  
“Магістр”  
2015

УДК 35.085  
ББК 67

**Редакційна колегія:** д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов** (голов. ред.); д.держ.упр., проф. **В. М. Мартиненко** (заст. голов. ред.); д.держ.упр., проф. **В. П. Соловух** (відп. секр.); д.держ.упр., проф. **В. М. Бабаєв**; д.держ.упр., проф. **В. Д. Бакуменко**; д.е.н., проф. **М. З. Барка**; д.е.н., проф. **К. С. Вацьковські**; д.е.н., проф. **Н. Л. Гавкалова**; д.держ.упр., проф. **Н. Т. Гончарук**; д.держ.упр., проф. **Д. В. Карамішев**; д.держ.упр., проф. **М. А. Латинін**; д.держ.упр., проф. **С. В. Майстро**; д.держ.упр., проф. **В. В. Мамонова**; д.е.н., проф. **Т. В. Момот**; д.е.н., доц. **Є. Г. Матвійшин**; к.е.н., проф. **К. І. Мельникова**; д.е.н., проф. **Т. В. Меркулова**; д.е.н., проф. **О. І. Пушкар**; д.держ.упр., доц. **Н. В. Статівка**; д.соц.н., проф. **А. Юнявичус**

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, протокол № 9/209-12 від 29 жовтня 2015 р.*

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

**Теорія та практика державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 3 (50). – 212 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у п’ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям реалізації вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці та національній безпеці.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

**Theory and Practice of Public Administration** : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2015. – Issue 3 (50). – 212 p.

The collection of scientific articles consists of 5 topical sections. Articles included cover the following issues public administration development and reforms of local governance in Ukraine, public regulation of economic and social development, national personnel policy implementation, foreign policy and national security etc.

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern problems of public administration.

Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань ВАК України з державного управління та економічних наук (постанова Президії ВАК України від 13 липня 2015 р. № 747).

УДК 35.085  
ББК 67

© Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України, 2015

# **ДО ІСТОРІЇ ЗБІРНИКА НАУКОВИХ ПРАЦЬ “ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”**

*У зв'язку з 20-річчям  
Харківського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України*

Збірник наукових праць Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України “Теорія та практика державного управління” було засновано в 2003 р. Даний випуск цього видання – 50-й від започаткування – присвячено 20-річчю Інституту. Ініціатором заснування збірника був перший директор Інституту професор Г. І. Мостовий.

Згодом збірник було включено до переліку наукових фахових видань Вищої атестаційної комісії МОН України з державного управління та економічних наук. Він має міжнародну акредитацію (zareєстрований у Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667).

Безумовно, є видання, які протягом багатьох і багатьох десятиліть свого існування друкували статті найвідоміших науковців України. Але ж наша галузь науки молода. Історія Інституту теж нетривала.

До складу редколегії збірника сьогодні входять: д.е.н., проф. О. Ю. Амосов (голов. ред.); д.держ.упр., проф. В. М. Мартиненко (заст. голов. ред.); д.держ.упр., проф. В. П. Солових (відп. секр.); д.держ.упр., проф. В. М. Бабаєв; д.держ.упр., проф. В. Д. Бакуменко; д.політ.н., проф. В. О. Волков; д.держ.упр., проф. В. Є. Воронін; д.е.н., проф. Н. Л. Гавкалова; д.держ.упр., проф. Н. Т. Гончарук; д.держ.упр., проф. Д. В. Карамішев; д.держ.упр., доц. О. І. Крюков; д.філос.н., проф. В. В. Корженко; д.держ.упр., проф. Ю. О. Куц; д.соц.н., проф. О. Д. Куценко; д.держ.упр., проф. М. А. Латинін; д.держ.упр., проф. О. Г. Мордвінов; д.е.н., проф. Г. С. Одінцева; д.держ.упр., проф. М. А. Латинін; д.держ.упр., проф. С. В. Майстро; д.держ.упр., проф. В. В. Мамонова, д.е.н., проф. Т. В. Момот, д.е.н., доц. Є. Г. Матвіїшин, к.е.н., проф. К. І. Мельникова, д.е.н., проф. Т. В. Меркулова; д.держ.упр., проф. О. Ф. Мельников; д.е.н., проф. О. І. Пушкар; д.держ.упр., доц. Н. В. Статівка.

Іноземні члени редакційної колегії: д.е.н., проф. М. З. Барка (АНДР), д.е.н., проф. К. С. Вацьковські (Польща), д.соц.н., проф. А. Юнявичус (Литва).

Традиційні рубрики журналу:

- “Розвиток системи державного управління в Україні”;
- “Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку”;
- “Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні”;
- “Зовнішня політика та національна безпека”.

Збірник відіграв важливу роль у становленні багатьох відомих науковців із державного управління та економічних наук, у ньому друкували свої статті д.держ.упр., проф. П. В. Ворона, д.е.н., доц. М. М. Медвідь, д.держ.упр., проф. В. Б. Дзюндзюк, д.держ.упр., проф. Д. В. Карамішев, д.держ.упр., доц. М. М. Коваленко, д.держ.упр., проф. М. А. Латинін, д.держ.упр., проф. М. І. Лахижа, д.е.н., доц. Є. Г. Матвішкін, д.держ.упр., проф. В. А. Міненко, д.держ.упр. проф. В. П. Писаренко, д.держ.упр., проф. А. А. Попок та багато інших теоретиків і практиків сфери публічного управління.

У публікаціях дослідників було презентовано результати й напрацювання зі стратегічного управління та забезпечення розвитку територіальних громад, державної інформаційної політики, соціальної відповідальності бізнесу, фінансової безпеки, міжнародного співробітництва.

Сьогодні перед виданням стоять складні завдання, пов'язані із забезпеченням розвитку науки публічного управління та адміністрування, спрямуванням зусиль науковців на дослідження шляхів реалізації програми реформ, визначених Президентом України П. О. Порошенком.

Особливо важливими є проблеми подолання корупції на місцевому рівні, децентралізації, реформування місцевого самоврядування, дослідження євроінтеграційних процесів та ін.

Збірник відкритий для широких наукових дискусій, нових ідей, підходів до вирішення суспільних проблем. Хочеться побажати нам усім інноваційних теорій, талановитих учнів та високопродуктивної праці на благо народу України.

*Головний редактор,*

*завідувач кафедри економічної теорії та фінансів*

*Харківського регіонального інституту державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*доктор економічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України*

*О. Ю. Амосов*

# РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

---

**УДК 35.082.4**

**В. М. Бабаєв,**

д.держ.упр., проф.,  
ректор ХНУМГ імені О. М. Бекетова,  
м. Харків

**С. О. Гайдученко,**

к.держ.упр.,  
доцент кафедри менеджменту і адміністрування  
ХНУМГ імені О. М. Бекетова,  
м. Харків

## ДІАГНОСТИКА СТАНУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЧИННИК ЇЇ РОЗВИТКУ

*Проаналізовано всі відомі методики діагностування організаційної культури і модифіковано та пристосовано до публічного управління методику ОСАІ. Також у контексті поставленої проблематики визначено переважну концепцію як публічного управління, так і його організаційної культури.*

**Ключові слова:** організаційна культура публічного управління, діагностика, моніторинг, оцінювання, комплексний підхід, характеристики і тип організаційної культури, концепція публічного управління.

Швидкість трансформаційних процесів у громадянському суспільстві та в сфері публічного управління України зумовлює необхідність контролю їхнього соціокультурного показника з боку держави та прогресивної громадськості, з тим щоб упередити можливі негативні тенденції його розвитку у сучасних глобалізаційних умовах. Цей процес контролю, безумовно, передбачає знання сутнісних характеристик організаційної культури відомих демократичних концепцій сучасного публічного управління та наявність діагностичних методик їх визначення, що й зумовило тему цього дослідження.

Відомо, що концептуальні положення соціологічного методу дослідження організаційної культури були висунуті німецьким соціологом М. Вебером,

американським соціологом Е. Гоффманом, австрійським соціологом А. Щюцем і набули розвитку завдяки працям американського соціолога Е. Шейна та російського соціолога П. В. Романова. Метод діагностування організаційної культури на підставі конкурентних цінностей був винайдений К. Камероном і Р. Куїнном (методика ОСАІ).

Проблемами діагностування організаційної культури у сфері вітчизняного публічного управління рефлексують такі науковці, як С. Бондаренко, А. Ліпенцев, Т. Маматова, А. Рачинський, Р. Селіверстов, Е. Сергієнко, М. Сокурєнко, А. Шакурова та ін. Утім, їхні дослідження базуються на існуючій методиці ОСАІ і не передбачають її модифікацію з урахуванням специфіки публічного управління.

Метою даної статті є аналіз усіх відомих методик діагностики організаційної культури і пошук шляху модифікації методики ОСАІ та пристосування її до специфіки публічного управління, а також визначення переважної концепції публічного управління та його організаційної культури у контексті озвученої проблематики дослідження.

Вчені та практики-керівники одностайно твердять, що організаційну культуру не можна лишати поза увагою, особливо в період змін в організації, таких як скорочення штатів, злиття, фази зростання чи занепаду життєвого циклу організації, під час конфліктів чи значних інновацій [2, с. 4]. Під увагою тут розуміється постійний моніторинг організаційної культури з подальшим оцінюванням визначених параметрів, тобто її діагностика.

Отже, вибір аспектів організації в публічній сфері, яким необхідно приділити особливу увагу під час діагностування організаційної культури, та пошук об'єктивних методів її оцінювання мають велике значення. Саме тому існує багато різних підходів до вирішення означених проблем.

Загалом домінують два основних напрями: якісні методики, у яких дослідження тісно зумовлені контекстом і вимагають трактування, і кількісні методики, у яких дослідження відносно незалежні й використовуються апіорі задані категорії. Переваги та недоліки обох підходів постійно обговорюються в науковій літературі. Основним внеском якісних методів є те, що вони забезпечують багатший, зрозуміліший аналіз культури. Щобільше, оскільки культура походить від її носіїв та оскільки кожна культура є унікальною, захисники якісного методу стверджують як факт, що концепції культури для кожної конкретної організації потрібно винаходити, а не сприймати як наперед задані. Критики якісного підходу наголошують на браку об'єктивності, а отже, браку вірогідності даних і, відповідно, правильності висновків. І навпаки, основні переваги кількісного підходу полягають у точності дослідження, можливості його теоретичної перевірки, визначенні загальних положень і зручності порівнянь. Проте багато авторів критикують кількісний підхід за обмеженість категорій виміру культури для зручності дослідників чи за прихильність до певних стилів управлінського мислення. Вони стверджують, що кількісні підходи спотворюють досліджувану культуру, і це зводить нанівець результати досліджень [3, с. 20].

Такі крайні точки зору на методи діагностики організаційної культури врівноважує думка В. Сате про те, що розуміння культури є суб'єктивним і багатоаспектним, і що "правильність" діагностики підтверджується корисністю її висновків [6]. А на практиці частіше за все використовується комплексний підхід до діагностування організаційної культури.

Одним із відомих і популярних шляхів діагностування організаційної культури визначено етнографічне дослідження, яке передбачає вивчення дослідником

конкретної організаційної культури зсередини, шляхом заглиблення в неї упродовж тривалого часу. При цьому основну увагу приділяється аналізу соціальних відносин у контексті виробництва, управління, організаційної культури з точки зору не тільки меж використання, а й пізнавальних можливостей та еволюції етнографічного методу. Майже всі дослідники до основної інформації, яку, зазвичай, необхідно зібрати при проведенні діагностики організаційної культури, відносять відомості за такими чинниками:

– загальні організаційні (історія, кількість співробітників, стратегія, цілі на різні періоди діяльності, місія, характер зовнішнього середовища, специфіка діяльності, організаційна структура, характер професійного простору, кадрова політика, задекларовані цінності та норми, плинність кадрів тощо);

– антропологічні (стиль та політика керівництва, характеристики колективу та взаємовідносин у ньому).

Разом із тим Е. Шейн вважав етнографічний метод діагностики організаційної культури надто тривалим та працемістким і віддавав перевагу більш раціональним підходам, а саме експериментальному і клінічному, що базуються на різноманітних методах соціологічних досліджень (анкетування, тестування, інтерв'ювання, прямий діалог тощо). На його думку, перевагою їх є значні темпи проведення процесу діагностування, а також можливість дешифрування багатьох різних культурних уявлень та з'ясування їхньої взаємозалежності завдяки спілкуванню зі співробітниками організації. До того ж таке спілкування сприяє об'єктивізації отриманих даних дослідження та поглибленому сприйняттю співробітниками місії організації. При цьому головною умовою має бути здібність керівника або особи, якій він доручив діагностику організаційної культури, на час дослідження стати маргіналом, щоб проаналізувати внутрішнє середовище на підставі аналізу зовнішнього професійного середовища, з тим щоб виявити її деструктивні характеристики, які необхідно змінити.

Розвиваючи діагностичну теорію Шейна, деякі дослідники, включаючи нас, роблять наголос на глибинному інтерв'ю, яке у формі приватного спілкування зі співробітниками організації дозволяє визначити: їхню думку щодо її сучасного стану і перспектив, ресурсів і труднощів у розвитку; рівень мотивації; пропозиції стосовно вдосконалення роботи, внутрішні конфлікти, неформальні зв'язки та іншу інформацію приватного характеру. Разом із так званим монографічним методом діагностування організаційної культури, такий підхід дозволить вивчити історію організації, видатні події, що мали місце за час її діяльності, розповіді про членів колективу, дізнатися про особистість, яка є її лідером, а також про все, що сприяє ретроспективному аналізу організаційної культури.

У науковій праці “Діагностика і зміни організаційної культури” К. Камерон і Р. Куїни пропонують дещо інші технології діагностування організаційної культури, які базуються на трьох підходах:

– холістичному (асоціюється з етнографічним);

– метафоричному або мовному (досліджуються як документи, так і різні види усного спілкування);

– кількісному або оцінному (використовуються опитувальники з відповідними шкалами оцінювання). На переконання цих авторів, найкращим способом аналізу базисних цінностей та переконань є “використання процедури аналізу певних сценаріїв, у яких реакція респондентів відбиває рівень, на якому написані сценарії виходять

знаковими для культури їхньої власної організації. Ці сценарії відіграють роль натяків як емоційного, так і пізнавального планів, що стимулюють вихід на поверхню стрижневих атрибутів культури. Респонденти можуть не уявляти критично важливі атрибути культури, доки їм в очі не впаде натяк, що долучений до сценарію опитувальника” [1, с. 206].

Отже, відома методика конкурентних цінностей Камерона-Куїнна базується на використанні низки питань стосовно шести найважливіших аспектів організації та спроможна аналізувати організаційну культуру на декількох рівнях (індивідуальному, інтраорганізаційному, інтерорганізаційному). Згідно з теоретичними положеннями авторів методики, існують два типи вимірів: змістовний та зразковий. Змістовні виміри відіграють роль натяків у сценаріях, сприяючи співробітникам у визначенні культурних цінностей своєї організації. А от зразкові виміри мають відношення до профілю організаційної культури, який визначається завдяки бальній оцінці за певною методикою.

Визначально, що змістовні виміри організаційної культури базуються на символічних образах (архетипах, про які йшлося вище), що формуються в глибинних прошарках підсвідомості співробітників організації. Саме тому є підстави вважати, що в основі сприйняття тих чи інших аспектів життєдіяльності організації лежать базисні припущення (цінності психологічного архетипу), які сприяють індивідам сприймати навколишнє середовище, навіть всесвіт. Якщо ідентифікувати ці аспекти із оцінними вимірами, можна визначити характеристики організації.

До оцінних вимірів, що в сукупності віддзеркалюють фундаментальні цінності організаційної культури, К. Камерон і Р. Куїнн відносять такі:

- домінантні характеристики;
- стиль лідерства в організації;
- стиль управління працівниками;
- сутність організації, яка об’єднує її співробітників;
- стратегічні акценти;
- критерії успіху.

Дослідники вважають, що цього набору оцінних вимірів цілком достатньо для адекватного уявлення типу організаційної культури або їхньої комбінації. А от зразкових вимірів організаційної культури набагато більше, хоча К. Камерон і Р. Куїнн обмежилися такими: інтеграція і внутрішній фокус, диференціація і зовнішній фокус, гнучкість і дискретність, стабільність і контроль.

Відомі також такі виміри організаційної культури, як швидкість зростання, зрозумілість дій, широта участі, дистанція владних повноважень (К. S. Cameron & D. R. Ettington, 1988); індивідуалізм, енергійність, рівень невизначеності та владних повноважень (G. Hofstede, 1980); швидкість зворотного зв’язку і рівень ризику (Т. E. Deal & A. A. Kennedy, 1983); внутрішня єдність і узгодженість (V. Sathe, 1983), (J. P. Kotter & J. L. Heskett, 1992). Та все ж частіше згадуються науковцями зразкові виміри, такі як сила, згуртованість і тип організаційної культури.

Силою організаційної культури визначається могутність і первинність її впливу на всі кадрові та управлінські технології в організації, на тезаурусний стан її співробітників, безумовно, у разі наявності її позитивного потенціалу в постановці цілей, способах їхнього досягнення, традиційних накопиченнях, ритуалах тощо. Разом із тим слід пам’ятати викладене вище, що організаційна культура та її сила



розвиваються циклічно, і, наприклад, на етапі розквіту організації зазвичай фіксується лише наявність незначної позитивної кореляції.

Щодо згуртованості організаційної культури, то тут слід розуміти високий рівень узгодженості всіх субкультур, що існують, на підставі спільних організаційних цінностей і цілей, що саме й зумовлює специфічний набір характеристик, які визначають тип організаційної культури.

Методика Камерона К., Куїнна Р. передбачає оцінювання організаційної культури у чотирьох взаємно протилежних площинах з осями вимірювання (зразковими вимірами) “орієнтація на зовнішнє середовище – орієнтація на внутрішнє середовище” та “стабільність – гнучкість”.

Ми пропонуємо доповнити зразкові виміри ознаками “колективізм – індивідуалізм” (третя вісь вимірювання), які дадуть можливість точніше відобразити лідерську компоненту організаційної культури, стиль керівництва та моральний клімат колективу.

Алгоритм процесу діагностики організаційної культури зазвичай є типовим і містить такі етапи:

- визначення предмета діагностики – передбачає формулювання керівником організації управлінського завдання і визначення конкретних цілей дослідження;
- визначення об’єкта діагностики – пов’язане з вибором певних характеристик, складових елементів та інших аспектів організаційної культури (наприклад, наявність лідерів, роль керівника в її формуванні та розвитку, рівень готовності колективу до організаційно-культурних змін тощо), які передбачається досліджувати;
- у разі якщо результати аналізу отриманих даних не відповідають предмету діагностування, етап моніторингу, вимірювання, оцінювання може повторитися, навіть може бути змінено або доповнено об’єкти діагностування;
- аналіз отриманих даних;
- розроблення висновків та рекомендацій;
- розроблення комплексу заходів, прогнозів;
- створення діагностичної бази даних.

На підставі результатів діагностики організаційної культури можна побудувати її графічний профіль за нашою методикою (ідея Дж. У. Тукі). Результати такого оцінювання стануть більш очевидними, якщо додатково продіагностувати “бажану” організаційну культуру і накласти її профіль на профіль існуючої організаційної культури, визначений раніше.

У даному дослідженні нами використаний соціологічний метод отримання експертних оцінок [5, с. 238–247], що базується на поєднанні якісного та кількісного підходів до діагностики організаційної культури, а також опитувальника OSAI, переробленого і пристосованого нами до специфіки сфери публічного управління в певним чином формалізованому вигляді із вище розглянутими додатковими зразковими вимірами.

У цілому конкретний дослідницький підхід до діагностики організаційної культури органу публічної влади обрано залежно від сформульованих нами завдань, а саме:

- визначення загального стану організаційної культури та рівня її впливу на функціонування організації на сучасному циклі її розвитку;
- вивчення всіх рівнів організаційної культури (артефакти, цінності-норми, архетипи-поведінка);

– дослідження лідерської компоненти організаційної культури та рівня її впливу на процес формування та розвитку організаційної культури тощо.

Слід наголосити, що вирішенню означеної у статті проблематики передував аналіз сутнісних характеристик організаційної культури відомих демократичних концепцій сучасного публічного управління: концепції належного врядування (мережна парадигма формування колективних рішень, кластерний підхід до управління); концепції корпоратизму (члени громади та їхні представники у владі як співробітники у процесі формування спільних економічних та соціальних інтересів); концепція якості (побудова системи управління й управлінської діяльності на засадах моделей якості); концепція соціальної відповідальності; концепція адхократії (гнучкі структури командної роботи для динамічного досягнення актуальних цілей) та ін. Проте для досягнення вищеозначених цілей дослідження нами визначена переважною в сфері публічного управління концепція інституціоналізму (побудова системи управління й управлінської діяльності на підставі сучасного знання сфери професійної діяльності та відповідного рівня інформації про сучасний стан потреб громадянського суспільства та світового досвіду щодо можливих шляхів задоволення цих потреб), яка, сукупно з іншими концепціями, забезпечує синергію всіх рівнів організаційної культури (артефакти, цінності-норми, архетипи-поведінка) відповідно до глобалізаційних викликів.

Тож, можна стверджувати, що авторський підхід до концептуальних положень діагностики організаційної культури органу державної влади передбачає не конкуренцію цінностей (за теорією К. Камерона і Р. Куїнна), а синергію їх. Як слушно зауважує Е. Сергієнко, “йдеться про досягнення балансу (динамічної рівноваги) між стабільністю і внутрішньою впорядкованістю організації та її гнучкістю в ринкових конкурентних умовах (“свободою”, “раціональним хаосом”), орієнтацією на зовнішні виклики і потреби клієнта” [4]. До того ж ідея діагностики організаційної культури Камерона-Куїнна в даному дослідженні ускладнена визначенням не лише типу організаційної культури органу публічної влади, актуального циклу її розвитку та рівня її складових, а й рівня участі у процесі діагностування членів його колективу та інших зацікавлених осіб, з тим щоб забезпечити об’єктивність і дієвість висновків та рекомендацій щодо результатів діагностики на всіх її рівнях.

Подальші розвідки досліджуваної проблематики можуть стосуватися валідизації визначених результатів діагностики завдяки таким відомим якісним методам, як фокус-групи, кейс-стаді, семінари-обговорення тощо, проте існує нагальна необхідність пошуку інших методів валідизації, з тим щоб об’єктивізувати результати діагностики надто специфічної організаційної культури публічного управління і спрямувати результати діагностики на її розвиток.

#### **Література:**

1. *Камерон К.* Диагностика и изменение организационной культуры / К. Камерон, Р. Куинн. – СПб. : Питер, 2001. – 320 с.
2. *Організаційна культура* : навч.-метод. посіб. навч. дисципліни “Філософські засади державного управління” / [уклад. : Т. Е. Василевська, В. М. Князев, А. В. Ліпенцев]; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 32 с.
3. *Розвиток організаційної культури державних органів влади* : навч.-метод. посіб. / [уклад. : В. М. Князев, А. В. Ліпенцев, Т. Е. Василевська]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 61 с.
4. *Сергієнко Е. О.* Організаційна культура як фактор підвищення якості муніципального управління : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.04 – місцеве самоврядування / Е. О. Сергієнко. – Дніпропетровськ, 2011. – 22 с.

5. Сурмин Ю. П. Методология и методы социологических исследований : учеб. пособие / Ю. П. Сурмин, Н. В. Туленков. – К. : МАУП, 2000. – 304 с.
6. Sathe V. Implication of Corporate Culture: A Manager's Guide to Action // Organizational Dynamics. – 1983. – № 12. – P. 4–23.

**Babaev V. M., Gaiduchenko S. O. Diagnostics of the State of Public Management Organizational Culture as the Factor of Its Development.**

*All known methods of organizational culture diagnostics have been analyzed in the article. An OCAI method has been modified and adapted to public administration. Also in the context of the posed problematic the overwhelming public administration and its organizational culture concept has been defined.*

**Key words:** organizational culture of public management, diagnostics, monitoring, evaluation, complex approach, characteristics and the type of organizational culture, conception of public management.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

**УДК 352.072.2**

**В. Б. Дзюндзюк,**

*д.держ.упр., проф.,*

*завідувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**А. О. Лашко,**

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

**МІСЦЕ І РОЛЬ АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ  
В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Проаналізовано історію розвитку аналізу політики, визначено його особливості в контексті публічного управління.*

**Ключові слова:** аналіз політики, публічне управління, деліберативна демократія, політичні мережі.

Дослідження державної політики, включаючи аналіз політики, протягом останніх декількох десятиліть стало однією зі сфер соціальних наук, що розвиваються найшвидше. Безпосередньо аналіз державної політики виник з тією метою, щоб краще пояснити процес ухвалення політичних рішень і надати особам, які приймають ці рішення, актуальні знання про насущні економічні й соціальні проблеми.

Дослідження щодо аналізу політики викладено в роботах таких вчених, як В. Данн, П. де Леон, Г. Лассвелл, Б. Радін, Дж. Фішкін, Х. Хекло та ін.

Ми маємо на меті проаналізувати місце і роль аналізу політики в сучасному публічному управлінні та визначити актуальні методологічні підходи такого аналізу.

Один із відомих фахівців у сфері аналізу політики В. Данн визначає його так: "...аналіз політики – це прикладна дисципліна соціальних наук, що займається виробництвом і перетворенням політично значущої інформації, яка може бути використана для вирішення проблем державної політики" [3].

Розвиток аналізу політики спочатку був американським феноменом. Згодом аналіз політики почав розвиватися в Канаді та в європейських країнах, особливо в Нідерландах і Великобританії. Щобільше, в Європі зростає кількість науковців, особливо молодих, які стали ідентифікувати свою діяльність саме з аналізом політики, і багато хто з них зробив важливий внесок у розвиток цієї галузі.

Хоча розроблення політичних порад так само старе, як і сама система публічного управління, усе більша складність сучасного суспільства значно посилює потребу осіб, які приймають рішення, в інформації. Державно-політичні рішення об'єднують комплексні технічні знання зі складними соціальними і політичним реаліями, але що саме називати державною політикою – усе ще є предметом дискусії. Деякі науковці розуміють державну політику як те, що уряд робить або не робить. Інші говорять про конкретні особливості державної політики. Лові і Гінзбург, наприклад, визначили державну політику як “намір, що має офіційний дозвіл, який є нагородою або покаранням”, відзначаючи також, що в ході дії (чи бездіяльності) державна політика може набувати форми “закону, правила, статуту, указу, постанови або наказу” [11].

Початок детального вивчення питань розроблення й реалізації державної політики зазвичай пов'язують із працями Гарольда Лассвелла, якого багато хто вважає засновником політичних наук. Лассвелл припускав виникнення міждисциплінарної галузі знань, здатної забезпечувати керівництво процесами ухвалення політичних рішень в індустріальних суспільствах після закінчення Другої світової війни. Він закликав до вивчення ролі “знань у політичному процесі і знань про політичні процеси” [10]. На його думку, передбачувана нова галузь повинна належати до всеосяжних соціально-наукових дисциплін, спрямованих на “підгонку” демократичних практик до реалій техно-індустріального суспільства, що формується. Ця галузь повинна включати знання, отримані в політичній науці, соціології, антропології, психології, статистиці й математиці, навіть у деяких випадках у природничих науках; у ній повинні використовуватися як кількісні, так і якісні методи дослідження й аналізу.

Проте “проект” формування аналізу політики в тому вигляді, як його бачив Лассвелл, провалився, і розвиток дисципліни пішов вужчим шляхом. Аналіз політики, як відомо, в емпіричному плані пов'язано більше з управлінськими практиками, ніж із здатністю допомогти в демократичному управлінні. На відміну від міждисциплінарної галузі знань, сфера цієї дисципліни була сформована більш обмеженою методологічною базою, отриманою з неопозитивістських теорій пізнання, що домінували в соціальних науках того часу. Це привело до концентрації уваги на ретельному кількісному аналізі, об'єктивному розподілі фактів і цінностей, пошуку узагальнювальних даних, чия достовірність не залежала б від конкретного соціального контексту, у якому їх було отримано. Тобто нова дисципліна повинна була мати можливість генерувати узагальнювальні правила, застосовні до цілої низки проблем і контекстів. Неабиякою мірою це зумовлювалося впливом економіки та її позитивістських методологій на науку того часу взагалі.

Аналіз політики посідає видне місце в соціальних науках, а його практичне застосування зустрічається в органах влади, різних державних структурах і політичних організаціях. Тому, окрім наукових співтовариств, політичних аналітиків можна зустріти в державних органах і структурах на всіх рівнях, у дослідних інститутах, політичних партіях, консалтингових фірмах, неурядових організаціях. Усе частіше вони працюють у відділах із зв'язків з громадськістю великих компаній, займаючись моніторингом і дослідженнями в сфері економічної та регуляторної політики.

Водночас, розвиток аналізу політики не було позбавлено проблем. Його часто критикували за те, що йому не вдалося продукувати проблемно-орієнтовані знання, що мають стосунок безпосередньо до політичного процесу, або “корисні знання”. Наприкінці 1970-х і початку 1980-х рр. дослідження показали, що емпіричні політичні дослідження проводилися в набагато менших обсягах, ніж очікувалося. Крім того, дослідження, присвячені використанню результатів аналізу політики, показали, що тільки близько третини посадовців, які отримали таку інформацію, змогли знайти їй конкретне застосування.

Це не означає, що дослідження державної політики не мали якого-небудь впливу, вони просто не мали у своїй природі орієнтації на використання у вирішенні конкретної проблеми. Часто вони виконували повчальну функцію, тобто допомагали посадовцям, відповідальним за ухвалення рішень, політикам і громадськості роздумувати про наявні суспільні проблеми, але не допомагали саме вирішувати їх.

З часів формулювання поняття політичних наук Лассвеллом у 1951 р. еталоном затребуваності їх була їхня значущість у політичній і соціальній сферах. Здавалося б, коли світові проблеми стають усе більш складними, орієнтації науки на вирішення проблем суспільства і держави повинно приділятися все більшої уваги. І дійсно, в останні декілька десятиліть практично в кожному державному органі, а також у багатьох некомерційних організаціях було створено свого роду аналітичні центри з метою підтримки ухвалення адміністративних рішень і щоденної роботи [13].

Низка авторів пише при цьому про мало не повсюдну відмову від раціонального, аналітичного мислення в політичних колах, а вчені, які займаються політичними питаннями, висловлюють думку про те, що результати їхньої роботи не використовуються. Наприклад, свою заклопотаність виразив Хайнеман: “...незважаючи на розвиток сучасних методів дослідження, аналіз політики не зробив серйозної дії на політиків. Політичні аналітики залишилися далеко від центрів ухвалення політичних рішень. ...У цьому середовищі цінність аналітичної логіки поступилася місцем політичним потребам” [9].

На наш погляд, хоча подібна ситуація і має місце, проте говорити про її повсюдність не варто. Аналіз державної політики успішно використовувався і використовується багатьма акторами, у тому числі й у публічному управлінні, чому сприяють особливості аналізу політики і використовуваної в ньому методології, серед яких можна виділити три основних.

1. Аналіз державної політики спочатку розвивався як проблемно-орієнтована дисципліна, спрямована на розроблення рішень із проблем державної політики; у ньому відкрито відкидається ідея вивчення явища заради самого явища. Крім того, політичні проблеми розглядаються як такі, що виникають у певному контексті, який має бути ретельно проаналізовано.

2. Аналіз державної політики є міждисциплінарним у своїх теоретичних і практичних підходах, оскільки майже будь-яка соціальна або політична проблема складається з декількох компонентів, тісно пов'язаних із різними науковими дисциплінами. Тому, щоб повністю оцінити досліджуване явище, необхідно використовувати знання декількох дисциплін.

3. Методологія аналізу державної політики є нормативно- або ціннісно-орієнтованою; у багатьох випадках в аналізі державної політики акцентується на питанні демократичних ідеалів і людської гідності.

Ціннісна орієнтація аналізу державної політики багато в чому виникла як реакція на біхевіоризм, або “об’єктивізм”, у соціальних науках та внаслідок визнання того, що жодна соціальна проблема і жоден методологічний підхід не є вільними від цінностей і оцінних суджень. Зокрема, щоб розібратись у проблемі, треба визнати її ціннісні компоненти. Аналогічно, жоден дослідник не існує без певних особових цінностей, які він не може просто взяти й відкинути. Слід зазначити, що ця проблематика посіла центральне місце в русі соціальних наук до постпозитивістської орієнтації [4].

Беріл Радін [13] і Пітер де Леон [1] описали інституціональну і політичну еволюцію аналізу державної політики. Хоча в їхніх хронологіях і немає помітних протиріч, акценти все ж відрізняються. Радін стверджує, що сучасні підходи до аналізу політики спираються на спадщину американської школи публічного управління. Вона припустила, що аналіз політики є продовженням “прогресивного руху” на початку ХХ ст. [4] в тому, що стосується наукового аналізу соціальних питань і демократичного устрою держави. Також вона акцентує увагу на інституціональному розвитку аналізу політики. Радін вказує на лінійний перехід від обмеженої кількості аналітичних центрів (таких, наприклад, як Ренд Корпорейшн у Каліфорнії, США) до все більшої кількості державних установ, “мозкових центрів” і університетів, у яких здійснюється аналіз державної політики.

Отже, Радін розглядає розвиток аналізу політики як “зростання індустрії”, у якій обрані урядові установи першими використовують інноваційний аналітичний підхід, інші організації йдуть за ними, й індустрія розвивається, щоб обслуговувати перших. Проте вона звертає недостатньо уваги на три речі: проблемну орієнтацію діяльності, міждисциплінарну взаємодію, нормативну базу політичних проблем.

Варто відзначити, що тоді як плоди аналізу державної політики, можливо, виглядають не особливо багато крізь призму реальної політики, проте очевидно, що вони перебувають в одному й тому ж політичному просторі. Якщо результати аналізу політики відповідають цілям поліпшення державної політики, то невдачі в політичній діяльності мають бути, принаймні частково, пов’язані не з результатами аналізу, а з недосконалістю їхнього використання.

Важливо розуміти, що проблеми аналізу державної політики є передбачуваними і виникають в основному через його орієнтацію на нормативні цінності. Крім того, засновники політичних наук визнавали, що їхні підходи змінюватимуться, оскільки дилеми і проблеми, з якими стикаються політичні науки, теж мінятимуться. У зв’язку з цим розгляньмо дві сфери, у яких аналіз політики, радше за все, мінятиметься: взаємодія з політичною реальністю і власні теоретичні побудови.

Першою дилемою, що тут виникає, є те, що Дуглас Торгерсон описав так: “Причиною динамічного характеру феномена [політичних наук] є внутрішня напруга, діалектичне протистояння між знанням і політикою. Через взаємодію знань і політики, різні аспекти цього феномена стають помітнішими в різні моменти. Наявність діалектичної напруги означає, що явище має потенціал для розвитку, зміни своєї форми. Проте конкретна модель розвитку залишається невизначеною” [17].

К. Сноу ще у 1960-х рр. описав цей внутрішній конфлікт з точки зору “двох культур” – політики і науки [16]. А складність проблем державної політики, що наростає, зробила генеровані аналізом політики питання складнішими у вивченні. У зв’язку з цим підхід до аналізу державної політики, про який говорилося раніше, був значною мірою адаптований: у центрі уваги аналізу державної політики все частіше

опинялися соціальні проблеми. Мало хто сперечатиметься нині, що соціально-політичні проблеми є не чим іншим, як основою для міждисциплінарних досліджень, і більшість також погодиться з тим, що не “об’єктивна наука”, а нормативна перебуває в центрі більшості соціально-політичних диспутів.

Отже, проблема більшою мірою полягає в узгодженні різних підходів до аналізу державної політики. Цьому заважають різні позиції, жодна з яких не припускає компромісу з іншими і кожна з яких підкріплюється при цьому своєю переконливою аргументацією. Це пояснюється, як уже відзначалося, великим значенням цінностей, що впливають на аналіз державної політики. Проте в чому сходяться всі підходи, так це в тому, що аналіз державної політики спрямовано на те, щоб давати органам публічної влади і посадовцям більше різноманітної інформації, але ніхто ніколи не говорив про те, що аналіз політики може зробити державну політику кращою та ефективнішою.

Гносеологічна спрямованість аналізу державної політики, що виникла протягом останнього десятиліття, відбилася на переході від емпіричної (часто званої “позитивістською”) методології до більш контекстно-орієнтованої “постпозитивістської” методології та, разом із цим, на поверненні до демократичної орієнтації, яку раніше обстоював Лассвелл і його колеги. Це сталося завдяки трьом речам.

По-перше, як уже відзначалося раніше, “історичні успіхи” аналізу державної політики не виглядають вражаюче. Багато вчених припускали, що його недоліки були викликані використанням позитивістських методологій, одна з яких ґрунтувалася на принципах економіки добробуту (наприклад, аналіз витрат і вигод), що було принципово неправильним, отже, і результати аналізу теж виявлялися неправильними. Джон Драйзек у своїх роботах гостро критикує позитивізм, особливо за те, що він та інші вчені називають “інструментальною раціональністю”, яка, як він стверджує, “руйнує найбільш сприятливі, спонтанні, зрівняльні та значущі аспекти людського співтовариства, пригнічує індивідів, є неефективною при зіткненні зі складними соціальними проблемами, робить неможливим проведення ефективного аналізу політики і [що найбільш важливо] є антидемократичною” [2].

По-друге, постпозитивістська гносеологічна орієнтація передбачає використання альтернативних підходів, один з яких має ознаки різних варіантів розширення участі громадян (на протигагу участі еліт) і часто називається “політичний аналіз участі” [1; 2; 4] або “деліберативна демократія” [6]. У межах цього підходу Джеймс Фішкін, наприклад, залучив громадян-виборців до низки громадських обговорень, покликаних сприяти громадській освіті, інформуванню й організації дискусій із питання розроблення політики [5]. Утім, такі громадські обговорення відомі ще з часів Давньої Греції (форуми) і використовувалися упродовж історії людства.

По-третє, науковці почали розуміти, що соціально-політичні проблеми занадто складні, щоб розглядати їх у рамках обмежених підходів, і що відмінності в їхніх контекстах часто вимагають протилежних точок зору, тобто об’єктивізм є неадекватним завданням державної політики. Крім того, багато з передбачуваних умов суб’єктивно приписувались ситуації та її учасникам. Якщо соціально-політичний контекст та індивіди в його рамках є функцією соціального конструювання, то модель деліберативної демократії стає ще важливішою, оскільки різні політичні актори намагаються домовитися, а проведення аналізу витрат і вигоди (як приклад історичного політичного аналізу) стає ще проблематичнішим.

Деліберативна демократія або політичний аналіз участі виглядали багатобіччюче для багатьох науковців, але вони також піддалися різкій критиці за “зайву громіздкість”, оскільки вимагали надто багато часу і надто багато учасників для вирішення проблем державної політики, особливо в сучасних умовах [1]. Крім того, як переконливо доводив Ларрі Лінн, багато сильних (а в деяких випадках і несподіваних) ідей у соціальних науках було почерпнуто з позитивістських напрацювань за останні 50 років, отже немає підстав вважати, що в майбутньому аналітики позбавляться від позитивістських підходів або істотно їх переглянуть [12].

Рівлін ще на початку 1970-х рр. писала, що попри те, що часто політичні дослідження проводилися повільно і тому не були спроможні допомогти у вирішенні соціальних проблем, але, принаймні, у них ставилися правильні питання [15]. Це важлива якість аналізу державної політики, оскільки постановка правильних питань, безумовно, є необхідною умовою для отримання правильних відповідей. Питання стають одним з елементів розуміння проблеми і показують, коли і де використовувати методики, запропоновані самою проблемою.

Наприкінці 1970-х рр. Хью Хекло запропонував концепцію “мереж проблем”, зазначивши, що “саме через мережі людей, які вважають одне одного добре поінформованими в питаннях політики, відбувається пошук і вироблення різних рішень політичних проблем та їхнє обговорення” [8]. Ці горизонтальні стосунки можуть включати індивідів, організації, лобістів, законодавців або кого завгодно, хто бере ту чи іншу участь у розробленні політики.

Напрацювання Хекло надалі було розвинено в концепцію “аналізу соціальних мереж”, зокрема, в умовах демократії і партисипативних політичних режимів [7]. Ця концепція характеризується використанням мереж як одиниць аналізу. Тобто окремі проблеми державної політики більше не є винятковою прерогативою аналізу окремих органів влади, радше, вони утворюють мережі проблем, вирішувати які повинні спільно органи влади центрального, регіонального і місцевого рівня; при цьому вони повинні також постійно взаємодіяти з впливовими некомерційними організаціями (як на центральному, так і на місцевому рівні), а також з різними представниками приватного сектора. Усі ці актори стають, таким чином, залученими в те, що було названо “політичним дискурсом” [Там само].

Інші автори розглядали мережевий підхід як інструмент для оцінювання великої кількості державних і приватних акторів з різних рівнів і функціональних сфер держави і суспільства. Водночас, як більш “традиційні” підходи аналізу державної політики зазвичай зосереджені на ієрархічному політичному процесі, у мережевому підході політичний процес розглядається з точки зору горизонтальних відносин, що визначають розвиток державної політики. Зокрема, Роудс визначив політичні мережі як “кластери або комплекси організацій, що пов’язані один з одним залежністю від ресурсів і що відрізняються від інших кластерів або комплексів розривами в структурі ресурсних залежностей” [14].

Хоча й існують певні недоліки, у багатьох відношеннях аналіз соціальних мереж забезпечує сучасний аналіз державної політики методологічним підходом, який є більш узгодженим із широким діапазоном інституціональних акторів, що беруть участь у політичному процесі, аніж ті методологічні підходи, які було створено на базі позитивізму. Крім того, це узгоджується з тенденцією до більш децентралізованого управління, характерною для більшості промислово розвинених країн в останні декілька десятиліть і пов’язаною з упровадженням моделей нового публічного менеджменту.



Аналіз політики посідає видне місце в соціальних науках, а його практичне застосування зустрічається в органах влади, різних державних структурах і політичних організаціях. Окрім наукових співтовариств, політичних аналітиків можна зустріти в державних органах і структурах на всіх рівнях, у дослідних інститутах, політичних партіях, консалтингових фірмах, неурядових організаціях. Основними особливостями аналізу політики є його проблемна орієнтованість, міждисциплінарність у теоретичних і практичних підходах, нормативно- та ціннісно-орієнтована методологія. Аналіз політики постійно розвивається, особливо в тому, що стосується взаємодії з політичною реальністю та його власними теоретичними побудовами. Актуальними є політичний аналіз участі, пов'язаний з деліберативною демократією, та аналіз соціальних мереж, особливо в умовах партисипативних політичних режимів.

Подальших наукових досліджень вимагають тенденції розвитку аналізу соціальних мереж.

#### **Література:**

1. *De Leon P.* The Altered Strategic Environment. – Cambridge : Ballinger Press, 1987.
2. *Dryzek J. S.* Discursive Democracy : Politics, Policy, and Political Science. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – P. 4–6.
3. *Dunn W. N.* Public Policy Analysis. – Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1981. – P. 35.
4. *Fischer F.* Reframing Public Policy. – Oxford : Oxford University Press, 2003.
5. *Fishkin J. S.* The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. – New Haven, CT : Yale University Press, 1995.
6. *Gutmann A., Thompson D.* Why Deliberative Democracy? – Princeton : Princeton University Press, 2004.
7. *Hajer M., Wagenaar H.* Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. – Cambridge, 2003.
8. *Hecl H.* Issue networks and the executive establishment. – Washington, D.C. : American Enterprise Institute, 1978. – P. 37.
9. *Heineman R. A., Bluhm T. W.* The World of the Policy Analyst [Текст]. – Chatham, NJ : Chatham House Publishers, 2002. – P. 9.
10. *Lasswell H. D.* The Policy Sciences. – Palo Alto, CA : Stanford University Press, 1951. – P. 38.
11. *Lowi T. J., Ginsberg B.* American Government: Freedom and Power [Текст]. – N.-Y. : Norton, 1996. – P. 607.
12. *Lynn L. E.* A Place at the Table: Policy Analysis, Its Postpositivist Critics, and the Future of Practice // Journal of Policy Analysis and Management. – 1999. – Vol. 18. – P. 411–424.
13. *Radin B. A.* Beyond Machiavelli: Policy analysis comes of age. – Washington DC : Georgetown University Press, 2000.
14. *Rhodes R. A. W.* Policy Networks: A British Perspective // Journal of Theoretical Politics. – 1999. – Vol. 2. – P. 304.
15. *Rivlin A. M.* Systematic Thinking for Social Action. – Washington DC : The Brookings Institution, 1970.
16. *Snow C. P.* The Two Cultures. – N.-Y. : Cambridge University Press, 1964.
17. *Torgerson D.* Origins of the policy orientation: the aesthetic dimension in Lasswell's political vision // History of Political Thought. – 1990. – Vol. 11. – P. 52–53.

#### ***Dziundziuk V. B., Lashko A. O. The Role of Policy Analysis in Public Administration.***

*The history of policy analysis is reviewed; the features of policy analysis in the context of public administration are analyzed.*

**Key words:** policy analysis, public administration, deliberative democracy, policy networks.

*Надійшла до редколегії 16.09.2015 р.*

**УДК 343.98**

**О. Ф. Мельников,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**Ю. М. Онищенко,**

*викладач кафедри захисту інформації ХНУВС,*

*м. Харків*

## **РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ БОРОТЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИННІСТЮ**

*Розглянуто та досліджено проблеми реформування державних механізмів боротьби з кіберзлочинністю як складової частини державної політики щодо боротьби зі злочинами у сфері інформаційних, телекомунікаційних технологій і засобів державного регулювання та контролю над нею.*

**Ключові слова:** нормативна база, конвенція, кіберзлочин, кібербезпека, злочин, телекомунікаційні технології, державна стратегія.

Боротьба з кіберзлочинністю неможлива без глибокого розуміння правових проблем регулювання інформаційних мереж. Саме аналіз взаємозв'язку між технічними характеристиками мережі та зумовленими цими характеристиками правовими і соціальними складнощами, з якими стикаються правоохоронні органи та законодавці, є першим кроком до можливого розроблення механізмів адекватного реагування на розвиток і зростання кіберзлочинності.

Проведений аналіз свідчить, що науковцями опрацьований значний комплекс проблем стосовно механізмів запобігання та протидії кіберзлочинності, зокрема і як важливої складової державної політики. Проблематику реформування державних механізмів у сфері запобігання і протидії кіберзлочинності в Україні в умовах світової глобалізації не систематизовано, щоби́льше, подекуди не визначено й найбільш суттєвих загроз. На таке вказують більшість дослідників у своїх публікаціях як у друкованих виданнях, так і в мережі Інтернет, а саме: П. Андрушко, С. Бабанін, В. Бутузов, А. Волеводз, В. Голубев, М. Дашян, В. Дзюндзюк, Д. Дубова, В. Марков, М. Литвинов, А. Семенченко, Ю. Сиротюк, О. Стеблинська, Т. Тропіна, В. Хахановський, В. Цимбалюк, Б. Цюпін та ін.

Різноманітні питання теорії та практики запобігання кіберзлочинності, боротьби з її проявами та протидії злочинам у сфері високих технологій розглянуто в роботах Н. Ахтирської, П. Біленчука, В. Гавловського, В. Іщенка, М. Карчевського, О. Манжя, В. Номоконова, О. Орлова, О. Осипенко, Н. Савчука, І. Хараберюша та ін.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що, за всієї значущості, проблему реформування державних механізмів України опрацьовано ще не в повному обсязі. Це пояснюється тим, що державне управління в цій сфері як складова науки державного управління перетинається з проблемами національної безпеки, інформаційних технологій, соціології тощо.

Мета статті – дослідити та проаналізувати проблеми сучасної нормативної бази з боротьби з кіберзлочинністю як складової частини державної політики щодо

боротьби зі злочинами у сфері інформаційних, телекомунікаційних технологій і засобів державного регулювання та контролю над нею, надати пропозиції щодо покращення ситуації з регулюванням та запобіганням кіберзлочинності в країні.

В останні два десятиліття Інтернет, у більш широкому розумінні – кібернетичний простір, справив величезний вплив на всі верстви суспільства, наше повсякденне життя, основні права, адже соціальна та економічна взаємодія залежить від безперервної роботи інформаційних і комунікаційних технологій. Відкритий та вільний кіберпростір сприяв політичній та соціальній інтеграції в усьому світі. Він знищив бар'єри між країнами, громадами та громадянами, дозволяючи взаємодіяти та обмінюватись інформацією та ідеями по всьому світі. Це забезпечує свободу виразу думки та здійснення основних прав, надаючи сили людям в їхньому прагненні створити більш демократичне суспільство.

Для забезпечення прозорості та свободи використання кіберпростору необхідно, щоб норми права, якими ЄС користується повсякденно, також було застосовано і до кібернетичного простору. Основні права, демократія і верховенство закону повинно бути максимально захищено в кіберпросторі.

Наші свобода та успіх усе більше залежать від надійності та розвитку кіберпростору, який надалі процвітатиме, якщо розвиватимуться приватний сектор і громадянське суспільство. Проте свобода онлайн також вимагає охорони та безпеки. Кіберпростір повинно бути захищено від випадків зловмисних дій та від зловживань, і уряди держав відіграють значну роль у забезпеченні вільного та безпечного кіберпростору. Уряди повинні здійснювати захист доступу та відкритості, поважати і захищати основні права в Інтернеті та підтримувати надійність і безпечність Інтернету.

Нині приватний сектор володіє та оперує значною частиною кіберпростору, і тому будь-яка ініціатива в цій сфері може бути успішною тільки при визнанні приватного сектора головним її учасником. Незважаючи на те, що в останні роки цифровий світ надає значну користь, він не став безпечнішим. Випадки вразливості Інтернету, будь то від навмисних чи випадкових дій, зростають тривожними темпами і можуть порушити постачання основних послуг, які ми сприймаємо як належне, наприклад, постачання води, електрики, послуг охорони здоров'я або мобільного зв'язку. Загрози можуть мати різне походження, у тому числі кримінальне, політично вмотивоване, терористичне, у вигляді проплачених певною державою атак, а також природних лих і ненавмисних помилок. Отже, ефективний контроль негативних явищ (інцидентів) у кіберпросторі, таких як злочинність, вимагає набагато інтенсивнішої міжнародної співпраці, ніж заходи боротьби з будь-якими іншими формами транснаціональної злочинності. Проте світова спільнота поки не має в розпорядженні ані міжнародного органу, що спеціально займається інтернет-злочинністю, ані загальносвітового правового інструменту, що визначає масштаби відповідальності за відповідні злочини, та, що більш важливо, принципи співпраці у розслідуванні протиправних діянь.

Деякі кроки у справі захисту від кіберзагроз робить і наша країна. Затверджено закони України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” та “Про захист персональних даних”, розглянуто в другому читанні та прийнято в цілому Закон України “Про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України”, який, однак, був заветований Президентом України через значні невідповідності до Конституції України та певних міжнародних стандартів. Також ініційовано і прийнято низку державних програм, що закріплюють як пріоритетний напрям державної політики упровадження інформаційних технологій

у сферу державного управління та побудову інформаційного суспільства. Держава планує збільшити кількість бюджетних місць для ІТ-спеціалістів у ВНЗ, тому що ІТ-галузь зростає щорічно на 40 % і забезпечує майже 3 % ВВП, і при цьому держзамовлення у вишак скорочується на 20 % [9].

Незважаючи на все, що було зроблено, Україна залишається дуже вразливою до кібервпливу. Така ситуація вимагає створення системи забезпечення інформаційної безпеки. За даними заступника Міністра оборони України В. Можаровського, така робота вже проводиться за напрямками створення нормативно-правової бази, вертикалі управління, системи підготовки кадрів, єдиного понятійного апарату [5].

Стратегічно важливо, щоб державне управління в Україні також було адаптовано під вирішення завдань кібервійни. За даними аналітиків, Україна наближається до світового лідерства за кількістю кіберзагроз, тільки 5 % комп'ютерних злочинів стають відомими (більшість потерпілих або не знають, що їх атакували, або приховують це). Одна з головних проблем ІТ-безпеки в Україні – відсутність незаангажованого та скоординованого підрахунку й оцінювання хакерських атак. У результаті країна не знає, як зламують її ресурси, хто це робить і звідки, хоча в Україні працює структура реагування на надзвичайні комп'ютерні пригоди (CERT-UA) та існують структури забезпечення інформаційної безпеки держави в правоохоронних відомствах [12].

Те, що Україна вразлива до хакерських атак, підтвердив український інформаційний ресурс “Сгіро”, опублікувавши статтю, у якій зазначається, що Україна поступово посідає місце лідера за кількістю кіберзагроз. Видання оприлюднило ціну на хакерську атаку: розсилка спаму на 2 млн користувачів – від 1 000 грн; “DDOS-атака” – від 50 дол. на добу; зламування акаунту в соціальній мережі – 250 грн. Отже, невелика вартість хакерських послуг в Україні та висока вразливість українських користувачів мережі Інтернет свідчить про слабку захищеність населення держави в інформаційному просторі, що спрощує діяльність країн – потенційних супротивників при здійсненні деструктивних дій за допомогою мережі Інтернет [2].

За словами британського дослідника організованої кіберзлочинності Міші Гленні, Україна стала одним із центрів міжнародної інтернет-злочинності через поєднання таких чинників, як високий рівень безробіття поміж молодих освічених людей, неефективність правоохоронної системи та судочинства. У 2009 р. при Міністерстві внутрішніх справ України було створено відділ із боротьби з кіберзлочинністю, але хтось, незважаючи на те, що кількість інтернет-користувачів у країні вже сягає половини населення, порахував, що у працівників цього відділу роботи буде надто мало, тому додали йому до обов'язків ще й боротьбу з торгівлею людьми [13].

Довести вину тієї чи іншої держави, а особливо її уряду, у кібернападі вкрай важко, і тому цим прийомом широко користуються. Боротьба з кіберзагрозою, як і війна з тероризмом, схожі між собою розпливчастістю форм, можливостями сформувавши образ ворога з будь-кого і де завгодно.

Маємо ситуацію вічного переслідування супротивника, який постійно вислизає. Необхідно пам'ятати, що сьогодні в Україні відроджується рекет, але він тепер – інформаційний. Мета інформаційного рекету – отримання комерційної інформації, шантаж керівництва комерційних структур, заволодіння підприємством. При цьому використовується заборонена законом закордонна спецтехніка, призначена для таємного отримання інформації. Наявність інформаційного рекету – серйозна загроза національній безпеці України. Зокрема, наслідком подій із файлообмінником EX.ua,

що мали місце в Україні в лютому 2012 р., стали масовані DDoS-атаки на сайти органів державної влади. Держава виявилась неготовою забезпечити свою інформаційну безпеку.

Директор юридичної компанії “IPStyle” Марія Ортинська з приводу намірів української влади розробити відповідне законодавство для контролю Інтернету заявила про неможливість встановлення в Україні контролю українського сегмента всесвітньої мережі. За її словами, перепис інтернет-населення зробити практично неможливо, поняття блогу і блогера відсутні в законодавстві та вхід в інтернет-кафе за паспортом – це обмеження прав людини. Із набранням чинності Законом України “Про захист персональних даних”, який не забезпечує захист авторських прав користувачів, реєстратори доменних імен, такі як ТОВ “Хостмайстер”, мусять закривати публічний доступ до інформації про фізичних осіб [14].

Опрацьовуючи державну управлінську політику, необхідно враховувати те, що в липні 2013 р. українська аудиторія користувачів Facebook становила 2 млн 800 тис. користувачів, збільшившись всього протягом року на 70 %. Експерти відзначають високий рівень проникнення соціальних мереж у життя українців – вищий, ніж у багатьох країнах світу. За даними дослідження Universal McCann, 81 % українських інтернет-користувачів сьогодні зареєстровані щонайменше в одній соціальній мережі. Для порівняння: у США – 65 %. За даними Державної служби статистики України, у 2013 р. в Україні налічувалося 61,722 млн абонентів мобільного зв’язку [7].

Порівняно з 2010 р. їхня кількість зросла на 7 %. Отже, залежність вітчизняної аудиторії від соціальних мереж швидко зростає, а держава не робить відповідних управлінських кроків щодо правового унормування, впорядкування та захисту від ризиків посилення глибокого інформаційно-психологічного впливу.

Імовірність проведення проти України кібернетичних атак і операцій у майбутньому залишається досить високою. Потенційними протиборчими сторонами України в таких війнах можуть бути країни, що мають необхідний промисловий та інтелектуальний потенціал. Застосування ними проти України низки подібних деструктивних дій може призвести до серйозних проблем, пов’язаних із забезпеченням безперервного функціонування головних елементів інфраструктури нашої держави, цілісності інформації та її збереження – усього того, з чим уже зіштовхнулася більшість розвинених країн Заходу. Цьому не в останню чергу сприятиме: відсутність єдиної державної політики в галузі підтримання кібербезпеки України й недостатнє фінансування відповідних заходів; збільшення технологічного відриву України від провідних держав світу й активна протидія останніх створенню конкурентоспроможних українських інформаційних технологій; монополізація інформаційного ринку України, його окремих секторів вітчизняними й закордонними інформаційними структурами; використання несертифікованих вітчизняних і закордонних інформаційних технологій, засобів захисту інформації, засобів інформатизації, телекомунікації та зв’язку у процесі створення й розвитку власної кібер- та інформаційної інфраструктури тощо [1].

Враховуючи стан та можливості України, Володимир Мурашев, український науковець, кандидат технічних наук, доцент, пропонує вирішувати проблему національної кібербезпеки таким шляхом: створення національної операційної системи та необхідних пакетів прикладних програм, у тому числі й вітчизняного антивірусу, створення та відновлення вітчизняних потужностей із виробництва матеріально-технічної телекомунікаційної бази; автоматизовані робочі місця, інформаційно-телекомунікаційні системи повинні бути суто внутрішніми та не мати прямого виходу

до світової мережі Інтернет; матеріально-технічну базу інформаційно-аналітичних систем, окремих автоматизованих робочих місць формувати виключно через вітчизняних постачальників, які мають необхідні сертифікати відповідних державних уповноважених у системі захисту інформації; повністю виключити функцію сервісу віддаленого оцінювання стану роботоспроможності, виникнення позаштатних ситуацій окремих елементів матеріально-технічної та програмно-операційної складових інформаційно-телекомунікаційної системи та окремих автоматизованих робочих місць; під час придбання відповідних операційних систем, пакетів прикладних програм необхідно обумовлювати питання постачання вихідних текстів модулів; суттєво підвищити рівень свідомості дій та операцій усіх, без винятку, безпосередніх учасників роботи з критичною інформацією в умовах автоматизованого робочого місця, інформаційно-аналітичної пошукової системи, а також усіх учасників програмно-технічного забезпечення цієї роботи; обов'язкове ознайомлення працівників з можливими засобами забезпечення несанкціонованого витоку інформації та шляхами запобігання цьому [6].

Кібербезпека є тим самим випадком, про який записано в Конституції України, що це є “справою всього Українського народу”. Кабінет Міністрів України вже спланував низку кроків щодо сприяння розвитку ІТ-галузі в Україні. Прийнято рішення підвищити якість підготовки фахівців у сфері інформаційних технологій, розширити базу їхньої підготовки, розглядаються пропозиції щодо спрощення митних процедур при ввезенні з-за кордону програмного забезпечення та комп'ютерної техніки для ВНЗ. Корпорація “Microsoft” готова запропонувати проект створення ІТ-академії [10].

Завідувач відділу Національного інституту стратегічних досліджень Д. Дубов справедливо вважає, що від кібернетичних злочинів Українська держава не може захиститися самотужки, але повинна самостійно реалізувати цілу низку узгоджених кроків: сформуванню чітку політику в сфері кібербезпеки; змінити ставлення громадян до сфери інформаційної безпеки держави; налагодити тісну співпрацю з приватним сектором, громадянським суспільством та звичайними громадянами [3].

Конгрес США направив на підпис президентові США Бараку Обамі закон про права розвідки на 2015 фінансовий рік, у якому містяться положення про Україну, зокрема про українсько-американську співпрацю у сфері кібербезпеки.

Розділ 312 закону HR4681 присвячено співробітництву з Україною. Текст закону було представлено Обамі 12 грудня 2014 р. та опубліковано на сайті Конгресу [15].

Як повідомляється в тексті закону, розділ 312 “висловлює думку Конгресу, що співпрацю між розвідувальними та правоохоронними органами США і України має бути розширено для вдосконалення політики кібербезпеки”. Крім того, США “повинні удосконалити процедуру видачі інформації між урядами Сполучених Штатів, України та інших країн, у яких зловмисники скоюють злочини проти громадян США і американських юридичних осіб”.

На думку Конгресу, президент США повинен “ініціювати американо-українські двосторонні переговори щодо загроз кібербезпеці і співробітництва в боротьбі з кіберзлочинністю, з додатковими багатосторонніми переговорами, що включають інших правоохоронних партнерів, таких як Європол та Інтерпол”.

Також він повинен “працювати над отриманням зобов'язання від України покінути з кіберзлочинністю, що спрямована проти осіб поза межами України, і працювати зі Сполученими Штатами та іншими союзниками щодо стримування й засудження відомих кіберзлочинців” [4].

Статистика свідчить, що лише протягом 2010–2014 рр. кібернетичні командування та системи безпеки, як органи державного управління, було створено в багатьох країнах світу. До їхньої типової структури входять підрозділи:

- мережевих операцій;
- інформаційних операцій та інформаційної безпеки;
- підтримки і забезпечення операцій у кіберпросторі;
- радіоелектронної боротьби;
- операційні (командні) центри (центри управління у кризових ситуаціях) тощо.

Для забезпечення кібербезпеки, перш за все, необхідно забезпечити захист від деструктивних впливів у цій сфері та протидію їм. Отже, основними складовими кібербезпеки повинні бути кібернетична розвідка, кібернетичний захист та відповідні кібернетичні впливи.

Природа кіберзлочинності, зумовлена технологічними можливостями кіберпростору, значною мірою розмиває державні адміністративно-територіальні кордони та індивідуальні ідентифікаційні характеристики суб'єктів. Така суть кіберзлочинності висуває особливі вимоги до стратегії й тактики формування державної політики забезпечення інформаційної безпеки, що повинна передбачати систему заходів міжнародного і державного характеру.

Традиційним є структурний підхід до забезпечення інформаційної безпеки шляхом виділення окремих її напрямів, об'єднаних у групи за політичними, економічними, соціальними, військовими, науковими ознаками. Доктриною інформаційної безпеки України безпосередньо окремою загрозою визначені лише прояви комп'ютерної злочинності й тероризму, що загрожують безпечному функціонуванню національних інформаційно-телекомунікаційних систем. Проте широке розуміння комп'ютерного злочину дозволяє розгалужити його на складові всіх загроз, пов'язаних із негативною інформаційною дією, несанкціонованим доступом до інформації та інформаційних ресурсів, розголошенням і приховуванням інформації, поширенням неякісної інформації, оскільки всі вони можуть реалізовуватися з використанням технологічних можливостей телекомунікаційних систем.

#### **Література:**

1. Бурячок В. Л. Завдання, форми та способи ведення війн у кібернетичному просторі / В. Л. Бурячок, Г. М. Гулак, В. О. Хорошко // Наука і оборона. – 2011. – № 3. – С. 40.
2. Воровать мы умеем. Украина становится эпицентром киберпреступности / Сгіро. – Режим доступу : [http://cipro.com.ua/?sect\\_id=6&aid=128098](http://cipro.com.ua/?sect_id=6&aid=128098).
3. Дубов Д. Від кібернетичних злочинів українська держава не може захиститися самотужки / Д. Дубов // Уряд. кур'єр. – 2012. – № 24. – С. 5. – (8 лют.).
4. Конгрес США вимагає від Обами активно залучити Україну до сфери боротьби з кіберзлочинністю // ZAXID-NET. – Режим доступу : <http://strichka.com/item/18747863>.
5. Можаровський В. Збройні Сили України повинні відповідати сучасним вимогам / Володимир Можаровський // Військо України. – 2012. – № 1/2. – С. 6–11.
6. Мурашев В. Інформаційний простір та безпека / В. Мурашев // Камуфляж. – 2011. – № 10. – С. 14–15.
7. Найзможніша людина світу візьметься за захист України // Online Експрес. – Режим доступу : <http://expres.ua/news/2014/12/26/122574-nayzamozhnisha-lyudyna-svitu-vizmetsya-zahyst-ukrayiny>.
8. Прядко И. Новая вера. Социальные сети накрывают мир и Украину, ломая привычные схемы общения между людьми. Бесследно эта болезнь не пройдет, убеждены специалисты / И. Прядко // Корреспондент. – 2012. – № 10 (498). – С. 32–34. – (16 марта).
9. Семиноженко назначили управляющим нацпрограммы информатизации / The Telecom Blog // ProIt. – Режим доступу : [tp://www.proit.com.ua/news/telecom/2011/08/01/163453.html](http://www.proit.com.ua/news/telecom/2011/08/01/163453.html).

10. Україні потрібна ІТ-академія // Уряд. кур'єр. – 2012. – № 30. – С. 3. – (16 лют.).
11. Українська аудиторія Facebook з початку року зросла на 500 тис. користувачів // iPress.ua. – Режим доступу : [http://ipress.ua/news/ukrainska\\_audytoryiya\\_facebook\\_z\\_pochatku\\_roku\\_zrosla\\_na\\_500\\_tys\\_korystuvachiv\\_23946.html](http://ipress.ua/news/ukrainska_audytoryiya_facebook_z_pochatku_roku_zrosla_na_500_tys_korystuvachiv_23946.html).
12. Устенко А. Из Украины со взломом / А. Устенко // Фокус. – 2011. – 9 груд. – С. 38–39.
13. Цюпин Б. Кому страшні українські хакери? / Б. Цюпин // Український тиждень. – 2011. – № 38. – С. 32–33. – (16–22 верес.).
14. Яблонский С. Эксперт: Государство не станет “пересчитывать” блогеров : [Украинское государство не будет фиксировать всех блогеров и пользователей Интернета] / Станислав Яблонский // delo.ua. – Режим доступу: <http://delo.ua/tech/ekspert-gosudarstvo-ne-stanet-pereschityvat-bloggerov-162029>.
15. H.R.4681 – Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2015. – <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/4681/text>.

**Melnykov O. F., Onishchenko Y. M. Reform of State Mechanisms to Fight Cybercrime.**

*And consider the problems of reforming state mechanisms to combat cybercrime and as part of state policy in the fight against crimes in the field of information, telecommunication technology and state regulation and control over it.*

**Key words:** normative base, convention, cybercrime, cyber security, crime, telecommunication technology, the government strategy.

*Надійшла до редколегії 02.09.2015 р.*

**УДК 321:630**

**О. А. Мельниченко,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ЛІСОВЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Виокремлено характерні ознаки вітчизняного лісового господарства. Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “державне управління лісовим господарством”. Удосконалено класифікацію механізмів впливу на його розвиток. Конкретизовано перелік спеціфічних засобів (у межах традиційних методів) державного управління лісовим господарством. Узагальнено рекомендації щодо забезпечення розвитку цієї галузі національної економіки.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми, методи, засоби, розвиток, лісове господарство.

Загальновідомо, що ліси є “легенями Планети”. До того ж більшість людей полюбляють проводити дозвілля в лісі, який є чудовим місцем для відпочинку, збирання грибів, ягід і лікарських рослин та ін. Ліси також є джерелом сировини для деревообробної, целюлозо-паперової, хімічної, харчової й фармацевтичної промисловості, меблевого виробництва й майстрів народних промислів тощо. Крім того, ліси є територією для здійснення господарської діяльності, яка передбачає створення робочих місць і виготовлення продукції, а з тим – формування ВВП. Саме тому цілком виправданим є твердження: “добробут місцевих громад у багатолісних районах безпосередньо залежить від сталого розвитку лісового господарства” [18, с. 52],



що, у свою чергу, “безпосередньо впливає на розвиток економіки регіону й стан суспільного здоров’я та розвиток рекреаційної індустрії” [8, с. 107].

Означене відбиває суспільну значущість лісів як сукупності компонентів природи та “майданчика” для ведення лісового господарства – “лісоресурсного комплексу країни, що поєднує лісосировинний та лісовиробничий підкомплекси, і лісоресурсну інфраструктуру” [1, с. 10]. Оскільки “вилучення деревини з лісових екосистем для виробництва лісових матеріалів (“лісокористування”) є необхідною умовою отримання доходів суб’єктами господарювання з лісівництва” [5, с. 86], тому саме держлісгоспи (а не ліси) є основним об’єктом державного управління. При цьому держава регулює діяльність й інших суб’єктів господарювання, які заготовляють дари лісу (у т. ч. деревину), організовують полювання та відпочинок у лісових масивах тощо.

Беззаперечно, суспільство зацікавлене в належному виконанні лісовим господарством екологічної, економічної, соціальної та рекреаційної функцій, а відтак – у розвитку цієї галузі національної економіки. Проте досягнення цієї мети ускладнюється через таке: малолісистість територій, середній вік деревостанів перевищує оптимальний, тривалий (близько 100 років) виробничий цикл лісовирощування та високий термін окупності витрат, виконання державою функцій нормування та контролю, власника й суб’єкта господарювання, підпорядкованість держлісгоспів різним міністерствам і відомствам, адміністративні методи визначення виду й місця рубки, правова нерегульованість багатьох питань щодо вирощування, заготівлі та перероблення деревини, екстенсивність лісокористування, недосконалий менеджмент галузі, планове ціноутворення на лісопродукцію, дефіцит коштів на охорону й відтворення лісів, площі вирубок перевищують площі посадки молодняку, невідповідність обсягів ресурсів лісової сировини та виробничих потужностей щодо їхньої переробки, неврахування екологічних і гідрологічних наслідків суцільних вирубок, масштабні лісові пожежі тощо. Крім того, офіційною статистикою не виокремлено дані про параметри розвитку лісового господарства, які рахуються разом із сільським і рибним господарством, що фактично унеможливує об’єктивний аналіз тенденцій стану цієї галузі національної економіки. Вказані проблеми, з одного боку, певною мірою “виправдовують” думку О. Дребот, О. Фердичко щодо “існування і водночас відсутності в Україні лісового сектора економіки” [19, с. 71], а з іншого – актуалізують проблему підвищення результативності державного управління розвитком лісового господарства.

Передусім слід відзначити, що різні аспекти розвитку лісового господарства стали наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (М. Бизова), економіки (Л. Андрушко, І. Антоненко, Р. Бабич, А. Дейнека, С. Мельник), біології (В. Солодкий) та права (В. Непийвода, Н. Юрчишин) тощо. Попри це науковці зберігають інтерес до цієї проблематики. Зокрема, А. Бобко висвітлює особливості справляння податку за спеціальне використання лісових ресурсів. В. Голян, А. Гордійчук, С. Демидюк окреслюють можливості імплементації зарубіжного досвіду вдосконалення еколого-економічного регулювання лісгосподарського підприємництва. Е. Дробко, В. Левківський досліджують теоретичні аспекти державного управління у сфері лісових відносин. Р. Леню обґрунтовує фінансово-економічний механізм державного управління будівництвом лісових доріг. І. Синякевич визнає можливість використання інструментів національної політики в лісовому господарстві як засобу покращення стану екосистеми. І. Федотов, Р. Янчевський аналізують сучасний стан державного управління лісовим

господарством і визначають необхідність подальшого його вдосконалення в умовах проведення адміністративної реформи в Україні.

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

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо розвитку вітчизняного лісового господарства. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) виокремити характерні ознаки вітчизняного лісового господарства; 2) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “державне управління лісовим господарством”; 3) удосконалити класифікацію механізмів впливу на його розвиток; 4) конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного управління лісовим господарством; 5) узагальнити рекомендації щодо забезпечення розвитку цієї галузі національної економіки.

Розвиток лісового господарства (як і решти галузей національної економіки) істотною мірою залежить від впливу держави, яка “відіграє провідну роль у регулюванні суспільних відносин щодо лісів” [14, с. 12]. Відповідний вплив здійснюється в різних формах. Наприклад, задавання “траєкторії” розвитку галузі забезпечується “державною політикою у сфері лісових відносин – комплексом правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, включаючи процес прийняття рішень, із використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання суспільних відносин, що стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства” [6, с. 153]. При цьому важко погодитися з А. Дейнекою, який наголошує, що в Україні “відсутня законодавчо оформлена національна політика щодо розвитку лісового господарства” [7, с. 3], оскільки нині чинними є Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства України” (від 7 лютого 2004 р. № 171/2004), постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми “Ліси України” на 2010–2015 роки” (від 16 вересня 2009 р. № 977), розпорядження Кабінету Міністрів України “Концепція реформування та розвитку лісового господарства” (від 18 квітня 2006 р. № 208-р.) та інші нормативно-правові документи, що визначають специфіку впливу держави на розвиток цієї галузі.

Ураховуючи той факт, що переважна більшість лісів і суб’єктів господарювання, які там господарюють, мають державну форму власності, цілком виправданим убачається державне управління лісовим господарством. Зокрема, колектив науковців акцентує на необхідності “державного управління лісами – організації ведення лісового господарства, здійсненні контролю за дотриманням лісового законодавства, охороні та захисту лісів, використанні лісових ресурсів, що включає увесь комплекс дій, спрямований на досягнення цілей лісової політики” [15, с. 13], тим самим, з одного боку, доволі точно відображаючи зміст регуляторного впливу держави в цій царині, а з іншого – займаючи дискусійну позицію щодо об’єкта такого впливу (ліси, а не лісове господарство). У цьому контексті більш правомірним є пропонуване Е. Дробко, В. Левківським поняття “державне управління у сфері лісових відносин” [9, с. 152], тлумачення якого відображає загальні засади управлінського впливу держави, але не лише не розкриває його специфіку стосовно лісового господарства, а й навіть не містить згадки про цю галузь.

Функції державного управління лісовим господарством реалізуються через побудову відповідного механізму, під яким М. Бизова розуміє “сукупність практичних

заходів, засобів, важелів і стимулів, за допомогою яких суб'єкти державного управління лісовим господарством здійснюють цілеспрямований вплив на сферу лісового господарства з метою досягнення поставлених цілей та узгодження інтересів” [3, с. 6]. Загалом перелік механізмів державного управління та особливості їхнього застосування істотною мірою залежать від наявних проблем і доступних ресурсів, необхідних для їх вирішення. При цьому дискусійними є пропозиції окремих науковців “упровадити ринкові механізми” [6, с. 27; 7, с. 12], хоча зазначені механізми впливають на суспільні процеси постійно й поза волею держави та суб'єктів господарювання та мають за мету виправити недоліки державного управління.

Виправити загалом невтішну ситуацію в лісовому господарстві України можливо лише за умов консолідації держави, бізнесу та громадськості. При цьому цілком слушними є такі пропозиції науковців:

- поєднати економічні, соціальні й екологічні складові національної системи лісоуправління;
- запровадити екологоорієнтоване лісоуправління на місцевому рівні з урахуванням наявних потреб;
- враховувати екологічну вразливість лісових екосистем, еколого-економічних умов лісокористування в окремих регіонах;
- оптимізувати параметри лісистості територій відповідно до їхніх природних і соціально-економічних умов;
- перейти на якісно нову системну і до того ж активну форму управління охороною та відтворенням лісів у системі екологічної мережі;
- вдосконалити системи та технології державного контролю за дотриманням лісового законодавства [5, с. 12–14];
- покласти на держлісгоспи та районні державні адміністрації функції контролю та координації виконання плану будівництва лісовозних доріг;
- розробити та використовувати механізм зонування територій лісового господарства за функціональним призначенням з урахуванням рівня економічної доступності лісів;
- запровадити механізм оцінювання рівня прибутковості лісових ресурсів на засадах ренти [20, с. 196–198];
- активізувати процес сертифікації лісогосподарських послуг і лісогосподарської продукції;
- опрацювати механізм надання в заставу банківським установам ділової деревини під отримання кредитних ресурсів для укладання лізингових угод і придбання сучасного високотехнологічного обладнання;
- реалізувати пілотний проект формування вертикально інтегрованої підприємницької структури в найбільш заліснених районах;
- створити регіональні лісопереробні центри для виробництва лісогосподарської продукції [12, с. 69];
- формувати кластер приватних лісових власників головним чином за рахунок платного або безоплатного отримання у власність малоприсадибних і непридатних для сільськогосподарського використання земель та заліснення їх [11, с. 19];
- відокремити лісокористування від лісівництва [4, с. 79];
- стимулювати створення на базі держлісгоспів лісових асоціацій і розвиток кооперативного руху щодо розширення масштабів агролісомеліорації та створення захисних лісосмуг [13, с. 32];

- активізувати участь лісового господарства в торгівлі квотами на викиди парникових газів [16, с. 61];
- провести реконструкцію насадінних плантацій, що існують [17, с. 7];
- розширити використання енергії з лісової біомаси та вирощування лісових біоенергетичних плантацій за рахунок розмноження інтродуцентів і швидкорослих порід дерев;
- збільшити норми заготівлі деревини в стиглих і перестиглих лісових масивах;
- використовувати механізми публічно-приватного партнерства для залучення додаткових ресурсів у розвиток галузі.

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою [1–3; 7; 10; 11] та результати власних досліджень дозволили:

1. Виокремити характерні ознаки вітчизняного лісового господарства: пріоритет екологічної та рекреаційної функції над економічною та соціальною; незначна (порівняно з іншими європейськими країнами) лісистість території; низька інвестиційна привабливість галузі через державну власність на ліси та тривалий (близько 100 років) термін виробничого циклу.

2. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “*державне управління лісовим господарством*”, під яким слід розуміти комплексне використання уповноваженими органами державної влади доступних сил і засобів регуляторного впливу для примноження та ефективного використання лісових ресурсів, належного виконання галуззю покладених на неї функцій.

3. Удосконалити класифікацію механізмів впливу на розвиток галузі: а) *за формою впливу*: державна лісова політика, державне управління лісовим господарством, державне регулювання та управління діяльністю; б) *за способом впливу*: інституційні, економічні, організаційні, правові; в) *за об’єктом впливу*: лісове господарство; лісовий сектор економіки; лісовий, лісоресурсний комплекс; суспільні відносини щодо охорони, використання та відтворення лісів; діяльність лісгосподарських підприємств; г) *за спрямованістю впливу*: реалізації права власності на ліси; розподілу функцій з розпорядження лісами між органами державної влади різних рівнів; екологізації лісового комплексу; запровадження принципів сталого управління агроландшафтами; формування та забезпечення економіко-правової відповідальності у сфері лісокористування й лісовирощування; залучення зацікавлених осіб до системи управління лісами та лісовим господарством; охорона й відтворення лісових насаджень; взаємоузгодження системних змін власне галузевих структур лісового комплексу.

4. Конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного управління лісовим господарством: а) *адміністративні*: поділ лісів на категорії залежно від значення й основних виконуваних функцій; екологічна сертифікація лісів; державні стандарти, що регулюють технологічні процеси відтворення та використання лісів; дозволи на ведення лісового господарства; стягнення за порушення правил лісокористування та шкоду, заподіяну лісовому господарству; б) *економічні*: лісоресурсна рента; плата за використання лісу на корені (зокрема, попенна плата), за землі лісового фонду; субсидії та дотації на лісозахисні заходи; пільги при сплаті екологічних податків і платежів за лісокористування; в) *правові*: Лісовий кодекс України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Державного агентства лісових ресурсів України та міністерств – користувачів лісових масивів;

г) *організаційні*: ведення державного лісового кадастру, обліку і моніторингу лісів; приватизація деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення; відкритий продаж на конкурсних засадах частини лісових масивів, що мають експлуатаційне значення; передання окремих лісових земель приватним і комунальним суб'єктам для неприбуткового використання (природоохоронної діяльності, охорони історико-культурних пам'яток тощо).

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку національного лісового господарства.

#### **Література:**

1. *Антоненко І. Я.* Напрями модернізації та забезпечення динамічного розвитку лісоресурсного комплексу України: теорія, методологія, практика : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.06 "Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища" / І. Я. Антоненко. – К., 2010. – 38 с.
2. *Бабич Р. Б.* Організаційно-економічний механізм регулювання екологізації виробництва (на прикладі лісового комплексу) : автореф. дис. ... к.е.н. : 08.08.01 "Економіка природокористування і охорони навколишнього середовища" / Р. Б. Бабич. – К., 2005. – 21 с.
3. *Бизова М. Б.* Вдосконалення механізму державного управління лісового господарства (на матеріалах півдня України) : автореф. дис. ... к.держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / М. Б. Бизова. – Одеса, 2010. – 20 с.
4. *Бобко А.* Лісівництво і державна політика щодо користування землями лісогосподарського призначення в Україні / А. Бобко // Економіка України. – 2012. – № 7. – С. 70–79.
5. *Бобко А. М.* Економіка лісівництва починається з використання земельних угідь за призначенням / А. М. Бобко // Економіка України. – 2014. – № 5. – С. 80–93.
6. *Голян В. А.* Удосконалення еколого-економічного регулювання лісогосподарського підприємництва: вітчизняні реалії та доцільність імплементації зарубіжного досвіду / В. А. Голян, С. М. Демидюк, А. І. Гордійчук // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 12. – С. 26–28.
7. *Дейнека А. М.* Методологія управління лісовим господарством на еколого-економічних засадах : автореф. дис. ... д.е.н. : 08.00.06 "Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища" / А. М. Дейнека. – Львів, 2010. – 37 с.
8. *Долішній М. І.* Регіональні аспекти екологізації економіки / М. І. Долішній // Науковий вісн. НЛТУУ. – 2005. – Вип. 15.6. – С. 103–111. – (Серія "Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища").
9. *Дробко Е. В.* Державне управління та державна політика у сфері лісових відносин: теоретичний аспект / Е. В. Дробко, В. М. Левківський // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. – 2013. – № 2. – С. 147–153. – (Серія "Управління").
10. *Лакида П. І.* Лісополітичні аспекти лісової сертифікації в Україні / П. І. Лакида, П. В. Кравець // Науковий вісн. Нац. аграр. ун-ту. – 2002. – № 54. – С. 43–50.
11. *Мельник С. О.* Еколого-економічні аспекти реформування лісового господарства України : автореф. дис. ... к.е.н. : 08.08.01 "Економічна теорія та історія економічної думки" / С. О. Мельник. – Львів, 2003. – 20 с.
12. *Мельник Т. Д.* Перспективи інвестиційного забезпечення розвитку регіональних лісогосподарських комплексів / Т. Д. Мельник // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11. – С. 67–70.
13. *Мельник Т. Д.* Регіональні особливості відтворення лісоресурсного потенціалу: інвестиційно-інституціональний аспект / Т. Д. Мельник // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 12. – С. 29–32.
14. *Непийвода В. П.* Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 "Юридична психологія" / В. П. Непийвода. – К., 2006. – 20 с.
15. *Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття* / Н. Р. Малишева, В. І. Олещенко [та ін.]. – К. : Хімджест, 2003. – 176 с.
16. *Синякевич І.* Національна політика в лісовому господарстві у контексті глобальних екологічних загроз / І. Синякевич // Економіка України. – 2012. – № 1. – С. 61–68.

17. Ткач В. П. Сучасні проблеми розвитку лісового господарства Харківської області / В. П. Ткач, І. Ф. Букша, М. М. Ведмідь // Лісівництво і агролісомеліорація. – Х. : УкрНДЛПГА, 2013. – Вип. 122. – С. 3–11.

18. Управління розвитком гірських територій: зарубіжний досвід / В. С. Кравців, Ю. І. Стадницький, В. В. Демченко [та ін.]. – Львів, 2001. – 69 с.

19. Фурдичко О. Лісовий сектор економіки України: проблеми і перспективи розвитку / О. Фердичко, О. Дребот // Економіка України. – 2012. – № 3. – С. 70–79.

20. Ярема І. І. Напрямки стимулювання сталого використання лісоресурсного потенціалу гірських територій державними лісгосподарськими підприємствами / І. І. Ярема // Регіональна економіка. – 2012. – № 2. – С. 194–199.

**Melnychenko O. A. Forestry as Public Administration Object.**

*This thesis is determined the characteristic features of the national forest. Provided further development of notion of “state forest management”. Classification of mechanisms of influence on its development. Bus given specific list-specific tools (within traditional methods) of state forest management. Generalized recommendations for the development of this sector of the national economy.*

**Key words:** governance, mechanisms, methods, tools development, forestry.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

**УДК 351.82**

**Ю. О. Ульяновченко,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**Г. О. Свиридова,**

*головний спеціаліст відділу вищої освіти і науки*

*управління освіти і науки Департаменту науки і освіти ХОДА,  
м. Харків*

**РОЛЬ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ПРОЦЕСІ  
ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ**

*Обґрунтовується необхідність використання нових методологічних підходів до процесів підтримки управлінських рішень на засадах розвитку використання новітніх методів управління, що, у свою чергу, змінює систему державного регулювання цих процесів, потребує їхньої державної підтримки.*

**Ключові слова:** державне регулювання, інформаційні технології, процес прийняття управлінських рішень.

Розвиток сучасного суспільства зумовлює переорієнтацію органів державного та місцевого управління на застосування інформаційних технологій у своїй діяльності. Тому використання інформаційних технологій сприяє розвитку системи регіонального управління, скорочує управлінські витрати, розширює доступ населення до інформаційних джерел, змінює систему взаємовідносин у процесі прийняття управлінських рішень. Суттєво змінюються можливості поширення, зберігання та отримання інформації, покращується результативність прийняття управлінських рішень. З інформаційного погляду процес прийняття державноуправлінських рішень – складна динамічна система,

що характеризується великим обсягом окремих галузей, інтенсивністю й різноспрямованістю інформаційних зв'язків між підсистемами й елементами, а також зовнішнім середовищем і оточенням. Така інформаційна підсистема всіх рівнів управління охоплює планову, звітну, нормативно-технічну документацію, а також іншу різноманітну інформацію, що характеризує стан і рух усіх компонентів підприємства (виробничо-технічних, економічних, організаційних, енергетичних тощо) і є основою прийняття обґрунтованого управлінського рішення щодо реалізації державної політики.

Теоретичним основам розвитку інформаційних технологій у діяльності органів влади та дослідженню прийняття рішень у державному управлінні присвячено роботи М. Демкова, О. Ємельяненка, П. Клімушина, І. Клименка, Н. Коритнікова, І. Крюкова, І. Куспляка, К. Линьова, Ю. Машкарова, С. Мороза, О. Орлова, В. Пархоменка, Г. Почепцова, О. Радченка, О. Шевчука, П. Хейне та ін.

Метою статті є обґрунтування необхідності вдосконалення інформаційних технологій у процесі прийняття управлінських рішень.

Теорія прийняття рішень у середовищі здійснення основних функцій держави розрізняє три можливих ситуації вибору управлінських рішень у процесах управління економікою:

– вибір в умовах стійкої визначеності – коли результат (ефект управління) рішення детермінований і може бути визначений раніше, наперед;

– вибір в умовах ризику – коли результат не може бути відомим наперед, але є інформація про високу вірогідність розподілу можливих результативних наслідків прийняття управлінських рішень;

– вибір в умовах невизначеності – коли результат випадковий і повністю відсутня достовірна інформація про вірогідність наслідків прийнятого рішення.

За таких умов ефективно управління в середовищі прояву окремих функцій держави має повністю забезпечувати стійку присутність на ринку окремих суб'єктів економічної діяльності, гарантувати захист прав акціонерів і власників, сприяти розвитку підприємництва й залученню інвестицій з урахуванням дієвості державного регулювання ринкових відносин і ефективності прийняття управлінських рішень.

Прийняття управлінських рішень відбувається в середовищі функціонування об'єкта, процесу або явища, стан яких може бути детермінованим, динамічного або стохастичного характеру.

У свою чергу, кожен об'єкт, процес або явище характеризується організацією, функціями і ступенем складності виконання. За таких умов, щоб прийняти рішення, необхідно виділити їх істотні характеристики, що відрізняють їх від інших об'єктів і в такий спосіб визначають їхні особливості з погляду керованості й аналізу різноманітних умов досягнення кінцевої мети в середовищі конкурентоспроможного господарювання об'єктів управління.

При цьому стан об'єкта характеризується переліком усіх можливих властивостей (зазвичай статичних) цього об'єкта і поточними значеннями (зазвичай динамічними) кожної з властивостей.

Якщо приймається рішення на рівні окремого підприємства, то обов'язково мають бути способи його реалізації для досягнення поставленої мети або ліній поведінки в тій чи іншій ринковій ситуації.

Мета, як основний елемент місії підприємства, упорядковує множину станів (або ліній поведінки), при цьому передбачається, що один стан об'єкта управління відповідає меті більше, ніж інший. Поведінку об'єкта характеризує те, як підприємство впливає на інші об'єкти чи самі об'єкти зазнають впливу з погляду зміни стану цих об'єктів.

Усі властивості об'єктів характеризуються певними значеннями їхніх параметрів. Вони мають кількісну і якісну міру, належать до окремого класу економіко-організаційних завдань згідно з виконаною класифікацією і є одночасно основою управління.

Наприклад, концепції управління поведінкового напрямку відомі ще з 1950 р. Його представники, які вивчали різні аспекти соціальної взаємодії, рівнів мотивації, організаційної структури, зміни змісту роботи і якості життя, дотримання ефективних умов і раціональних факторів прийняття управлінських рішень, підтверджують необхідність державного регулювання цих процесів шляхом створення *державних програм розвитку економіки і регулювання ринків*. Одночасно для формування системи державного протекціонізму необхідне обґрунтування нормативно-правового забезпечення економічної політики.

Академік Л. І. Абалкін виділяє певні функції держави як класичні. Взаємозалежність цих функцій та їхня взаємодія розкриваються завдяки таким механізмам: захист прав власності, у першу чергу економічної; забезпечення свободи підприємництва, стимулювання ділової активності населення; забезпечення законності та правопорядку в господарській сфері; регулювання грошового обігу і забезпечення стійкості національної валюти; регулювання взаємовідносин між працею і капіталом; контроль за зовнішньоекономічною діяльністю; гарантування економічної безпеки країни.

Зокрема, підприємницька діяльність і ділова активність населення зумовлена підприємницькою здібністю людини, спрямованою на виготовлення матеріальних благ та надання різноманітних послуг. При цьому підприємницька здібність належить до факторів виробництва, характеризується кількісними і якісними ознаками і на цій основі потребує інформаційної підтримки видів його діяльності, що пов'язана з умінням координувати і поєднувати всі інші фактори виробництва для організації різних форм бізнесу на основі використання виробничих ресурсів в умовах демонополізації державної власності. Формами інформаційної підтримки в таких умовах є визначення порядку набування й реалізації прав на окремі види ресурсів, проведення транзакцій з ними, упровадження нових технологій тощо і оцінка їхньої економічної ефективності. При цьому слід розмежовувати форми інформаційної підтримки у процесах прийняття рішень залежно від вибору моделі технологічних інновацій.

На підставі наявності різних видів виробництва високотехнологічної продукції, а також процесів розроблення технологій можна виділити дві моделі їхнього оновлення: перша належить США, друга – Японії. Основою американської моделі оновлення технологій є упровадження інновацій у виробництво, створення сприятливого ринкового середовища, використання досягнень наукових досліджень, створення ефективної системи розподілу. В Японії використовують модель, що орієнтує на підвищення вартості інноваційних технологій. Вони не вдосконалюють своїх технологій, а переймають інновації, розроблені за межами своєї країни [1, с. 33–34].

У відомому американському підручнику П. Хейне, що відображає сучасні вимоги до економіки [5], до основних функцій держави, які забезпечують життєдіяльність країни, належать:

- забезпечення правової бази і суспільної атмосфери, що здатна створити умови для ефективного функціонування економіки;
- захист конкуренції на всіх рівнях функціонування;
- справедливий перерозподіл доходів і національного багатства;
- своєчасне коригування розподілу ресурсів для зміни структури національного продукту;
- поетапна стабілізація розвитку економіки (контроль за рівнем зайнятості й інфляцією), а також стимулювання економічного зростання).



Якщо додержуватись умов збільшення масштабів і підвищення ефективності суспільного виробництва, що приводить до швидкого наростання складності управління на рівні виконання основних функцій держави, виникає необхідність розроблення методології інформаційної підтримки розвитку відтворення виробничого потенціалу окремих галузей економіки.

При цьому забезпечення стійкої конкурентоспроможності національної економіки на сучасному етапі й на довгострокову перспективу передбачається в умовах досягнення її трансформації на основі інноваційних вимог [3], а також удосконалення механізму державної підтримки.

Економіст Г. Явлінський вважає [7, с. 17], що до основних функцій держави, дотримання яких забезпечить сталий розвиток країни, слід віднести:

- забезпечення державою рівності всіх членів суспільства перед законом;
- дотримання незалежної судової системи за умови реального розподілу влади;
- забезпечення й захист недоторканності всіх видів власності.

Як бачимо, спільним для всіх функцій є забезпечення нормативно-правового регулювання економічної системи.

Головними функціями держави Л. Г. Ходов [6, с. 84–86] вважає:

- створення й підтримку умов нормального життя населення країни;
- забезпечення суспільства достовірною і загальнодоступною інформацією про стан і тенденції розвитку основних показників економічного розвитку;
- юридичний і організаційний вплив на матеріальну і нематеріальну мотивацію шляхом юридичного оформлення відносин власності й розподілу.

Необхідність державного регулювання є своєрідною реакцією на наявні недоліки у функціонуванні ринкового механізму. Воно передбачає регулярну демонополізацію економіки, її антиінфляційне оцінювання за допомогою стабільної грошової політики, створення ефективної системи економічних регуляторів і систем управління станом окремих об'єктів та економікою різних ієрархічних рівнів (об'єктів).

Стан економічного об'єкта характеризується переліком всіх можливих (зазвичай, статичних) властивостей цього об'єкта і поточними значеннями (зазвичай, динамічними) кожної з цих властивостей. Об'єкти не функціонують ізольовано, вони впливають на інших і самі зазнають впливу інших об'єктів. Поведінку об'єкта характеризує те, як він впливає на інших чи сам зазнає впливу з погляду зміни стану цих об'єктів і передачі інформаційних повідомлень (у цей період здійснюються операції управління).

Із цього погляду політика держави як внутрішнього, так і зовнішнього спрямування в частині функцій держави може розглядатись як сукупність конкретних дій, об'єднаних єдиною національною метою на основі вимог інформаційного забезпечення.

Це пов'язано з тим, що в міру створення, економіка інформаційного суспільства починає використовувати не два, а чотири основних ресурси: працю, капітал, усі види підприємницької свободи (діяльності) і релевантну інформацію (значення відповідності між інформаційним запитом і отриманим повідомленням). Серед технологій інформаційного забезпечення регулювання підприємствами найбільш вживаними на сучасному етапі є технології формування ефективності управління витратами у процесах економічної діяльності, зайнятстю населення в регіоні, мінімалізацією соціального рівня безробіття, зростанням диверсифікації виробництва, оптимізацією структури виробництва тощо.

Нагальним для формування інформаційного забезпечення є аналіз зовнішнього середовища, дослідження взаємозв'язків на основі базової системи принципів розвитку економіки як ключової ланки соціально-економічного стану ринку праці. На сучасному етапі ринок праці – надсегментоване соціальне поле з нерівномірним доступом щодо процесів реалізації прав працівника, відсутні інвестиції в людський капітал, досі бракує уваги до ринку праці з боку держави, достатньою мірою не використовуються властивості природних факторів.

Управляючи зайнятістю населення, у першу чергу виявляють галузеві та регіональні пріоритети в розвитку економіки і збереження робочих місць. Для поліпшення становища, що існує, необхідні заходи зі створення робочих місць, структурної перебудови економіки з урахуванням стану регіональних ринків праці, а також розвитку соціальної інфраструктури, особливо в сільській місцевості, підтримки зайнятості в населених пунктах, де виробничу діяльність припинено (у територіально віддалених місцях). Важливим елементом технології управління є також облік вартості створення й збереження окремого робочого місця.

Встановлено, що мінімізація соціального рівня безробіття залежить від дієвості організаційно-економічного механізму регулювання ринку праці, внутрішніх і зовнішніх його можливостей: ринку робочих місць, що формує попит на робочу силу, і ринку робочої сили, що формує попит на робочі місця.

На сучасному етапі розвитку економіки регіону ефективно розв'язати наявні проблеми можна лише на основі нових інформаційних технологій оцінювання варіантів дій, спрямованих на створення кінцевої продукції. Сьогодні в Україні процес загальної інформатизації суспільства лише розпочався. Інформатизація взагалі – це інструмент побудови інформаційного суспільства. За визначенням Комісії ЄС, інформаційне суспільство – це суспільство, де всі види діяльності людей здійснюються на основі послуг, наданих за допомогою інформаційних і телекомунікаційних технологій [2].

Відмінність їх використання від наявних попередніх технологій полягає в тому, що всі розроблені теорії стосувались переважно сфери матеріального виробництва. Становлення й вивчення можливостей процесів інформатизації спонукало до появи нових понять, у категоріях яких можна дослідити засоби створення інформаційних ресурсів та ефективність їхнього використання.

Зокрема, процес інформатизації окремих сфер і суспільства в цілому пов'язано з такими новими поняттями, як інформаційний ринок, що віддзеркалює окремі види діяльності; інформаційна діяльність як фактор (здатність) наявного потенціалу об'єктів; інформаційний ресурс як додатковий елемент системи, що бере участь у процесах, які формують кінцеві результати; продукт інтелектуальної праці [Там само].

На сучасному етапі входить у науковий обіг нове поняття – інформаційна економіка. Вона охоплює в собі множину інших продуктів, що використовуються для прийняття рішень. Під ринком інформаційних продуктів і послуг розуміють систему товарно-грошових відносин, що виникає у процесі відносин між виробниками і користувачами інформаційних продуктів і послуг у визначеному державою правовому полі.

За таких умов ефективне регулювання економіки в умовах ринкових відносин неможливе без системного підходу до формування теорії управління господарськими комплексами та інформаційних технологій як засобів керування ними. Із цього погляду особливо актуальним на сучасному етапі є обґрунтування якісної визначеності процесу прийняття управлінських рішень [Там само].

Під процесом будемо розуміти зміну станів діяльності в часі, зумовлену внутрішніми і зовнішніми ознаками середовища. Змістом процесу є його матеріальна основа, що опосередковує відносини між людьми, зумовлює основні напрями досягнення накресленої мети, зокрема фінансового стану, ефективності використання наявних ресурсів, здійснення трендового прогнозного аналізу темпів зростання основних показників діяльності щодо реалізації державної політики.

Головним постулатом запропонованого підходу є необхідність допомогти суб'єкту управління в усвідомленні власних можливостей на основі застосування концепцій поведінкових наук до побудови й управління організаціями для досягнення стійкості їхнього функціонування.

Це пов'язано з тим, що останніми роками різко зросла ціна прийняття управлінських рішень на всіх рівнях функціонування економіки: на рівні окремого підприємства може відбуватися втрата контрольованого сегмента ринку, збільшуватися втрати продукції та прибутку, на галузевому ринку – спостерігатися втрата іміджу підприємства, фірми або корпорації, збільшуватися вплив зовнішнього середовища на формування проміжних або кінцевих продуктів тощо. Встановлено, що різко зросло інформаційне навантаження на суб'єкта, який приймає рішення. Наприклад, в останні роки інформаційне навантаження зросло не менше ніж у 10 разів, одночасно змінився і природний стан об'єктів і процесів у бік зменшення стійкості економічної системи.

Стійкість економічної системи є додатковим ресурсом підвищення результативності. Система потребує в період реалізації своїх функцій використання значного обсягу інформаційних потоків, щоб забезпечити процеси дієвого управління на основі застосування методів моделювання.

Цей підхід дає змогу реалізувати рішення на різних рівнях деталізації інтегрованих систем управління процесами. Зокрема, на верхньому рівні формалізується мета, що реалізується засобами інтегрованих систем управління, потім – виконувані функції та завдання управління, які можуть бути деталізовані для кожної особи, яка приймає управлінське рішення. У цілому завдання побудови структури технології управління в умовах інтегрованих систем управління можна представити переліком інформаційного забезпечення, що охоплює розподіл ресурсів, а також самі технології державного управління.

Встановлено, що на нинішньому етапі сучасні інформаційні технології генерують не тільки нові можливості в розв'язанні різноманітних проблем, але і створюють принципово нові види інформації, надають унікальні можливості у сфері пересування таких елементів, як капітали, товари і послуги.

Такі можливості інформаційних технологій потребують не лише нових методологічних підходів до процесів державної підтримки управлінських рішень, але й державного регулювання на засадах розвитку конкурентоспроможних економічних суб'єктів, створення новітніх сучасних методів управління, що, у свою чергу, змінює систему державного регулювання цих процесів, зумовлює необхідність їхньої державної підтримки.

#### **Література:**

1. Ли Я. Выбор модели технологических инноваций Японии, США и Китая / Ян Ли // Экономика и финансы. – 2007. – № 6. – С. 33–35.
2. Мороз С. І. Інформаційне та програмне забезпечення маркетингової діяльності підприємств / С. І. Мороз // Економіка і проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. : [у 9 т.]. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2010. – Вип. 256, т. 3. – С. 788–794.

3. *Просвянкін-Жарова Т. І.* Удосконалення методики короткострокового прогнозування розвитку системи інвестиційної діяльності регіону / Т. І. Просвянкін-Жарова // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 7. – С. 8–11.

4. Формування нормативних витрат і доходів та баланси продукції в Україні та інших країнах світу / [за ред. О. М. Шпичака]. – К. : ІАЕ, 2003. – 484 с.

5. *Хейне П.* Экономический образ мышления : [пер. с англ.] / П. Хейне. – М. : Катаксия, 1997. – 704 с.

6. *Ходов Л. Г.* Государственное регулирование национальной экономики / Л. Г. Ходов. – М. : Экономист, 2006. – 620 с.

7. *Явлинский Г. А.* Долгосрочная стратегия модернизации страны и экономическая политика / Г. А. Явлинский // Экономическая наука современной России. – 2003. – № 4. – С. 9–15.

***Ulyanchenko Y. O., Svyrydova H. O.* The role of information technology in administrative decisions.**

*The article grounds the necessity of using of new methodological approaches to the processes of state supporting of management decisions on the basis of development of up-to-date management methods, which, in its turn, changes the system of public regulation of these processes as well as needs their public support.*

**Key words:** public regulation, information technology, management decision-making process.

*Надійшла до редколегії 14.09.2015 р.*

## **УДК 35.082.4**

***Н. І. Обушна,***

*к.е.н., доц.,*

*докторант кафедри державного менеджменту НАДУ,*

*м. Київ*

## **МОДЕРНІЗАЦІЯ – СУЧАСНИЙ ТРЕНД РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА**

*Проведено теоретико-методологічний аналіз модернізації в контексті сучасних дослідницьких підходів. Систематизовано основні концепції, теорії та підходи до визначення її змісту. Розглянуто типологізацію окремих видів модернізації. Обґрунтовано важливість модернізації українського суспільства в умовах суспільних перетворень.*

**Ключові слова:** модернізація, суспільна трансформація, революція, модернізація державного управління, публічне управління.

В Україні в умовах переходу від тоталітаризму до демократії, від редистрибутивної економіки до ринкової відбуваються досить складні й суперечливі трансформаційні процеси, спрямовані на конструювання демократичної національної держави та її інституцій, подальший динамічний і безперервний розвиток цінностей громадянського суспільства та збереження інтересів як самої країни, так і її громадян зокрема. Усе це зумовлює нагальну необхідність масштабних модернізаційних змін у країні, динаміка розвитку яких має специфічні форми свого втілення в різних просторово-часових та соціокультурних умовах і без реалізації який Україна ризикує опинитися на маргінесі світового розвитку.

У контексті сучасних досліджень є значна кількість розвідок, присвячених безпосередньо аналізу феномена модернізації та її впливу на розвиток сучасного суспільства. Зокрема, найбільшого розроблення проблема модернізації набула з середини

60-х рр. ХХ ст. в західноєвропейській науці, що уособлена такими видатними вченими, як З. Бауман, Д. Белл, Дж. Берлі, М. Вебер, Е. Гідденс, Е. Дюркгейм, А. Етціоні, Р. Інглегарт, У. Ростоу, Г. Спенсер, Д. Стігліц, С. Хантінгтон, П. Штомпка та ін.

У вітчизняній теорії та практиці динамічне дослідження цієї проблеми розпочалося наприкінці 90-х рр. ХХ ст. та продовжується до цього часу. Серед праць українських вчених на особливу увагу заслуговують розробки Е. Афоніна, О. Білоруса, В. Князева, І. Кравченко, О. Литвиненка, Е. Лібанової, М. Михальченка, О. Оболенського, М. Паламарчука та ін.

Незважаючи на актуальність тематики, у вітчизняній науці все ж недостатньо досліджено зв'язок між такими поняттями, як “суспільна модернізація”, “суспільна трансформація”, “суспільна зміна”, що зумовлює виникнення герменевтичної проблеми, яка пов'язується з відсутністю єдиного чіткого розуміння сутності модернізації та її викликів національним спільнотам. Структуризації потребують також аспекти класифікації окремих видів модернізації.

Метою цієї статті є теоретичний аналіз особливостей та суперечностей використовуваних підходів до концептуалізації поняття “модернізація” як особливої форми суспільного розвитку та обґрунтування її актуальності для України в умовах суспільних перетворень. Досягнення мети зумовило постановку та вирішення таких завдань: розкриття змістовних аспектів модернізаційної парадигми; визначення історичних етапів становлення школи модернізації; систематизація окремих теорій модернізації; обґрунтування перспектив модернізації українського суспільства в умовах суспільних перетворень.

Масштабні соціально-політичні зміни, що відбулися в Україні протягом останнього року, мали наслідком те, що українське суспільство наразі має вирішувати завдання утвердження державності та збереження соборності й незалежності одночасно із забезпеченням демократизації всіх процесів. На практиці все це призводить до появи значних суперечностей. У даному контексті професор А. Колодій відзначає, що “на попередніх етапах розвитку України протягом років незалежності до неуспіху призвела трансформація без модернізації, половинчастість *замін* та викривлення *змін*, повернення і насадження архаїчних соціальних форм, про які часто пишуть як про феодальні. Тож, враховуючи власний негативний досвід, маємо тепер не випустити з-під уваги необхідність завершення революції (перезаснування) шляхом доведення до кінця необхідних *замін* і трансформацій і продовження та закріплення їх реформами, спрямованими на модернізацію” [2].

У зв'язку з цим усе частіше в розгляді суспільних змін використовують модернізаційний підхід, що трансформується в інструмент пізнання та пояснення нових шляхів розвитку, удосконалення соціальних інститутів, суспільних відносин, і тим самим він відрізняє поняття “модернізація” від понять “розвиток”, “трансформація”, “зміна”, що є більш нейтральними стосовно динаміки суспільного процесу в річищі його прогресивних тенденцій.

Розглядаючи проблеми суспільних змін, що відбуваються в Україні, професор М. Михальченко наголошує, що “трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміну реалій куди завгодно: уперед, назад, убік, по колу і т. д. Модернізація ж орієнтує суспільство і його структури, сфери на вдосконалювання, просування вперед, на розроблення й реалізацію нових цілей, завдань, пріоритетів, стратегій. Модернізація – це творчо-перетворювальна функція розвитку. Але специфічна – як засіб оновлення суспільств. Модернізація дійсно є незавершеним проектом і проектом, що ніколи не

завершується в глобальному вимірі. Суспільство, яке завершило модернізаційний проект, може вирушати на історичний смітник” [3, с. 19].

Отже, доцільно чітко розмежовувати поняття модернізації та трансформації. Якщо модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну процесу з набуттям ним нової позитивної якості, то трансформація – перетворення внутрішньої сутності певного явища та переведення його з одного стану функціонування в інший. Зокрема, німецький державознавець і політолог Е. Шнайдер пояснює “трансформацію” як повне перетворення однієї системи в іншу, так би мовити, успішно здійснений перехід [6]. Такий підхід ще раз засвідчує те, що розгляд модернізаційних спроб України неможливо досліджувати відірвано від ідей трансформації.

Принципова методологічна відмінність спостерігається і в розумінні співвідношення понять “модернізація” та “революція”. Революція – це суцільна й конструктивна зміна закономірностей функціонування певного явища, яка закономірно має двосторонній характер, а саме: з одного боку, вона виникає в результаті недостатньо швидкої та комплексної модернізації, а з іншого – є певною формою протесту проти самого процесу модернізації та його соціальних наслідків. У цьому контексті революцію можна розглядати як специфічний тип трансформації та модернізації, яка є їхнім граничним моментом переходу суспільства з однієї фази в іншу.

Усвідомлення сьогодні нової біфуркації, нелінійності світового розвитку та об’єктивної трансформації світової архітекtonіки привели до суттєвої зміни в парадигмах соціального пізнання, яка проявляється в тому, що в Україні наразі здійснюється поступовий перехід від стихійно-свідомих процесів модернізації, де свідомий елемент перебуває на другому місці, до свідомих стратегій модернізації, коли практичні дії здійснюються на основі теорії. Відповідно, під час дослідження цих питань доцільно виходити з розуміння різних аспектів модернізації, з визначення внутрішніх цілей яких фактично формується зміст системи державного управління в Україні.

Дійсно, всередині модернізаційної школи в межах різних підходів, як теоретико-методологічних, так і дисциплінарних, науковці по-різному акцентували увагу на ключових проблемах модернізаційного переходу від традиційного до сучасного суспільства тощо. Зрозуміло, що така різнобічна постановка питання знайшла своє відображення, відповідно, і в концептуалізації самого поняття “модернізація”.

Уперше поняття “modern” було використано в Європі наприкінці V ст. з метою розмежування християнського сьогодення та язичницького минулого [8]. У наступні періоди розвитку людства контекст сприйняття сутності модернізації поступово змінювався і лише в період Просвітництва набув змісту, тотожного його сучасному розумінню. За визначенням Ю. Хабермаса [8], “модерним сучасним сьогодні вважається те, що сприяє об’єктивному вираженню спонтанно оновлюваної актуальності духу часу”.

Своє подальше змістовне втілення Модерн знаходить у наукових парадигмах позитивізму, матеріалізму, атеїзму, у політичних системах секуляризованого суспільства, у концептах ліберальної демократії та соціокультурному уявленні щодо індивідуальної гідності, що перетворюється на ідеологію свободи і прав людини. Відповідно, у наукових працях дефініція “модернізація” досліджується досить різнобічно (рис. 1).

Сучасне трактування сутності “модернізації” подається, зазвичай, у двох аспектах [7, с. 18, 25]: 1) у вузькому (прагматичному) сенсі, модернізація характеризується як процес перетворення суспільства в напрямі підвищення його конкурентоспроможності у світовому господарстві за рахунок нових джерел розвитку, пов’язаних з інноваційною економікою та новими технологіями. Стратегія однаковою мірою властива як

демократичним, так і недемократичним країнам; 2) у широкому розумінні, як провідні тренди модернізації визначають зміни системи інституцій, їхню спеціалізацію та поєднання з системами саморегуляції – представницької демократії, вільної ринкової економіки, незалежної судової системи, автономної науки, незалежної від влади культури та інших інституцій, що забезпечують вільний обмін ідеями, містять механізми проведення відповідальної політики та управління, стверджують права і свободи людини.

<b>Зміст підходу</b>	<b>Його предстваники</b>
1. Кризь призму соціальних перетворень суспільства (як процес людського розвитку, у межах якого соціально-економічний прогрес приводить до змін у культурній, соціальній та економічній сферах всередині окремого суспільства)	М. Вебер, В. Дюркгейм, А. Етціоні, В. Іноземцев, О. Конт, С. Ліпсет, У. Ростоу, Г. Спенсер, Дж. Сорос, В. Федотова, В. Шевченко та ін.
2. У контексті “історичної модернізації” (як процес змін, що приводить до двох типів соціальних, економічних і політичних систем, які склалися в Західній Європі та Північній Америці в період між XVII і XIX ст. і поширилися на інші країни та континенти)	К. Маркс, Ш. Эйзенштадт та ін.
3. У контексті формування нового типу динамічної й активної особистості, орієнто-ваної на досягнення нових, нетрадиційних цілей	А. Сміт, П. Бергер, Н. Тсірос, А. Турен та ін.
4. У контексті створення нових інституціональних механізмів, кардинальної трансформації, що пов’язана з рухом від традиційності до сучасності	Р. Інглегарт, А. Колодій, В. Мур, Т. Піїрайнен, Г. Спенсер, С. Хантінгтон, П. Штомпка та ін.

Рис. 1. Узагальнення підходів до трактування сутності поняття “модернізація”

У цілому теоретичну та гносеологічну історію модернізації не може бути розглянуто без ґрунтовного дослідження історичного концептуального контексту дискусій навколо визначення контенту ідеї модернізації. З цією метою загальні періоди розвитку теорій модернізації відбито на рис. 2.

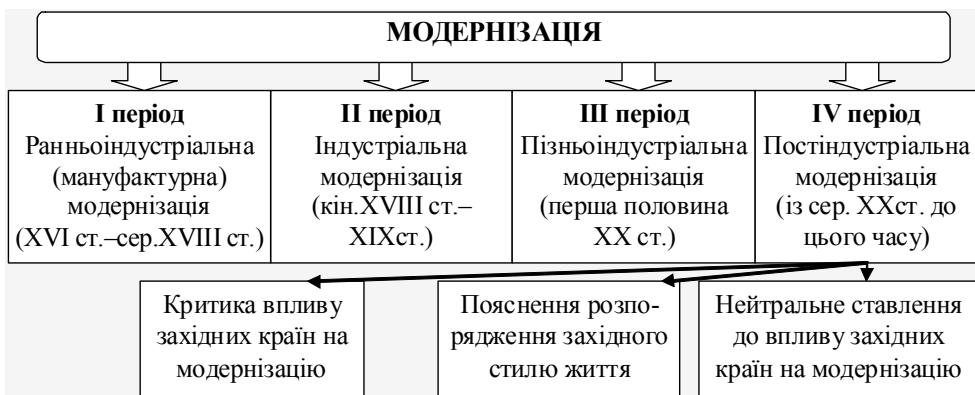


Рис. 2. Загальні періоди розвитку теорій модернізації

Незважаючи на те, що модернізаційні процеси плинули протягом усього історичного розвитку людського суспільства в різних формах і з різною швидкістю, виникнення концепції модернізації на теоретичному рівні пов'язують з ідеєю К. Маркса щодо поділу історичного процесу на доіндустріальну й індустріальну стадії. У XIX ст. загальні положення ідеї К. Маркса набули подальшого розвитку у працях німецького філософа Ф. Тьонніса, який уперше висловив сумніви щодо прогресивності модернізаційних змін та озвучив думку про побічні негативні ефекти розвитку.

Отже, теоретико-методологічні основи модернізаційної парадигми утворюють різні класичні теорії соціальних змін К. Маркса, Ф. Тьонніса, Г. Спенсера, Е. Дюркгейма, М. Вебера та ін. Відповідно, термін “модернізація” в класичній соціології концептуалізувався під кутом зору різних соціальних процесів: Марксом – як процес розвитку ринку і капіталізму, Дюркгеймом – як процес соціальної диференціації, Вебером – як процес раціоналізації.

У теоріях модернізації та конвергенції, які в своєму гносеологічному сенсі стали відлунням повоєнної доби, знайшов своє відображення розподіл держав на три окремі політичні реальності, на “три світи”: “перший світ” – це індустріально розвинені суспільства (включаючи Західну Європу, США, Японію); “другий світ” – це авторитарні соціалістичні суспільства на чолі з СРСР, що просувалися по шляху насильницької індустріалізації за рахунок серйозного соціального збитку; і “третій світ” – це світ постколоніальних суспільств, що затрималися в своєму розвитку на доіндустріальній стадії.

Класичні теорії модернізації, зазвичай, зосереджено на аналізі взаємодії країн “першого” і “третього” світів і перспектив модернізації країн “третього” світу. Теорії конвергенції, що виникли слідом за класичними теоріями модернізації, зосередилися на аналізі розриву між країнами “першого” і “другого” світів і на проблемі ліквідації даного розриву.

Нові перспективні пізнавальні можливості наукової рефлексії сутності модернізації надає теорія постмодернізації, що виникає наприкінці XX ст., котра є не лише альтернативою старій теорії, а й своєрідним продовженням її інноваційної орієнтації. Згідно з думкою Р. Інглегарта, постмодернізація змінює характер базових норм політичного, трудового, релігійного, сімейного, економічного життя. “Цей термін має важливе значення, оскільки в ньому закладено певний концептуальний сенс, згідно з яким процес модернізації вже не є самою останньою подією в сучасній історії людства, і соціальні перетворення розвиваються сьогодні зовсім в іншому напрямі” [4, с. 268].

Слід відзначити, що нечіткість вихідних понять, еволюція історичного процесу викликали необхідність численних доповнень вихідної концепції модернізації. Сучасний модифікований модернізаційний підхід помітно дистанціювався від класичної версії, перетворившись з односторонньої, абстрактної концепції в історико-емпіричних дослідженнях на суперечливу, запутану й еластичну по відношенню до історичної реальності дослідну програму. Але прихильники теорії модернізації підкреслюють, що модернізаційна перспектива ніколи не претендувала на роль універсальної пізнавальної відмітки, що пояснює все і вся в історичному минулому [5, с. 104]. Відповідно, у сучасній структурно-функціоналістичній теорії виділяють дещо інші головні ознаки модернізації, що їх запропоновано на рис. 3.

Отже, термін “модернізація” в суспільних науках розширився від свого первісного значення – процесу трансформацій традиційного суспільства в модерне. Його можна застосовувати і на позначення безперервного процесу пристосування політико-економічних систем до нових викликів, що перед ними постають. Водночас



найчастіше цей термін вживається не щодо спонтанних змін, а стосовно свідомих спроб здійснення реформ для подолання стану відставання від найбільш ефективних на цей момент суспільних практик.

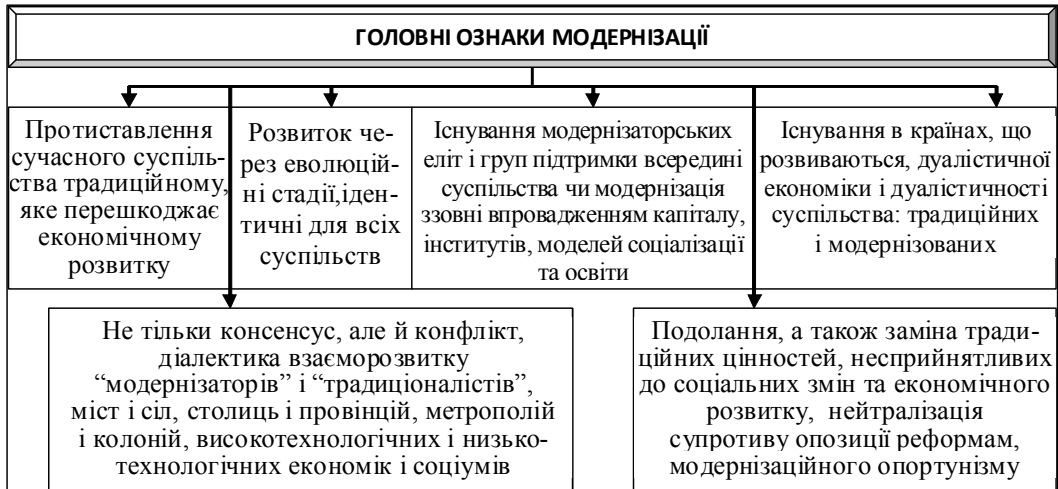


Рис. 3. Головні ознаки модернізації в сучасній структурно-функціоналістичній теорії

Отже, незаперечною в підходах до визначення сутності модернізації хіба що є констатація того факту, що модернізація переважно сприймається як квінтесенція сучасного етапу розвитку (так званий тренд суспільного розвитку), оскільки феномен модернізації, як один з головних сучасних світових процесів, зумовив провідні тенденції трансформаційних змін в усіх сферах життєдіяльності сучасного суспільства в цілому.

Модернізаційна парадигма продовжує розвиватися, здійснюючи при цьому експансію в нові для неї галузі теоретизування, абсорбуючи і адаптуючи нові теоретико-методологічні підходи. Однак у теорії модернізації до цього часу не існує чітко розробленої схеми її класифікації. Тому шляхом синтезу концептуальних поглядів на феномен модернізації автором систематизована класифікація видів модернізації з урахуванням головних класифікаційних позицій, яку подано на рис. 4.

У межах нашого дослідження модернізація розглядається з точки зору системного підходу та аналізу, тобто як складна система, що складається з різного роду підсистем різного рівня і передбачає зміни (оновлення) економічних, політичних, правових, культурних інститутів та суспільних відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн тощо.

Враховуючи вищевикладене, під “модернізацією” розуміємо системний процес різного роду зрушень і перетворень конкретних інституційних сфер суспільства, що забезпечує перехід суспільного устрою від одного стану розвитку до іншого в напрямі його осучаснення й постійного якісного вдосконалення. Такий підхід засвідчує той факт, що модернізація є значно вищим рівнем оновлення суспільства, на відміну від звичайного швидкого економічного зростання та швидких соціальних змін. Відповідно, саме цей аспект сприйняття модернізації закладає перспективи для подальшої розробки даної проблематики в межах вітчизняної науки державного управління.

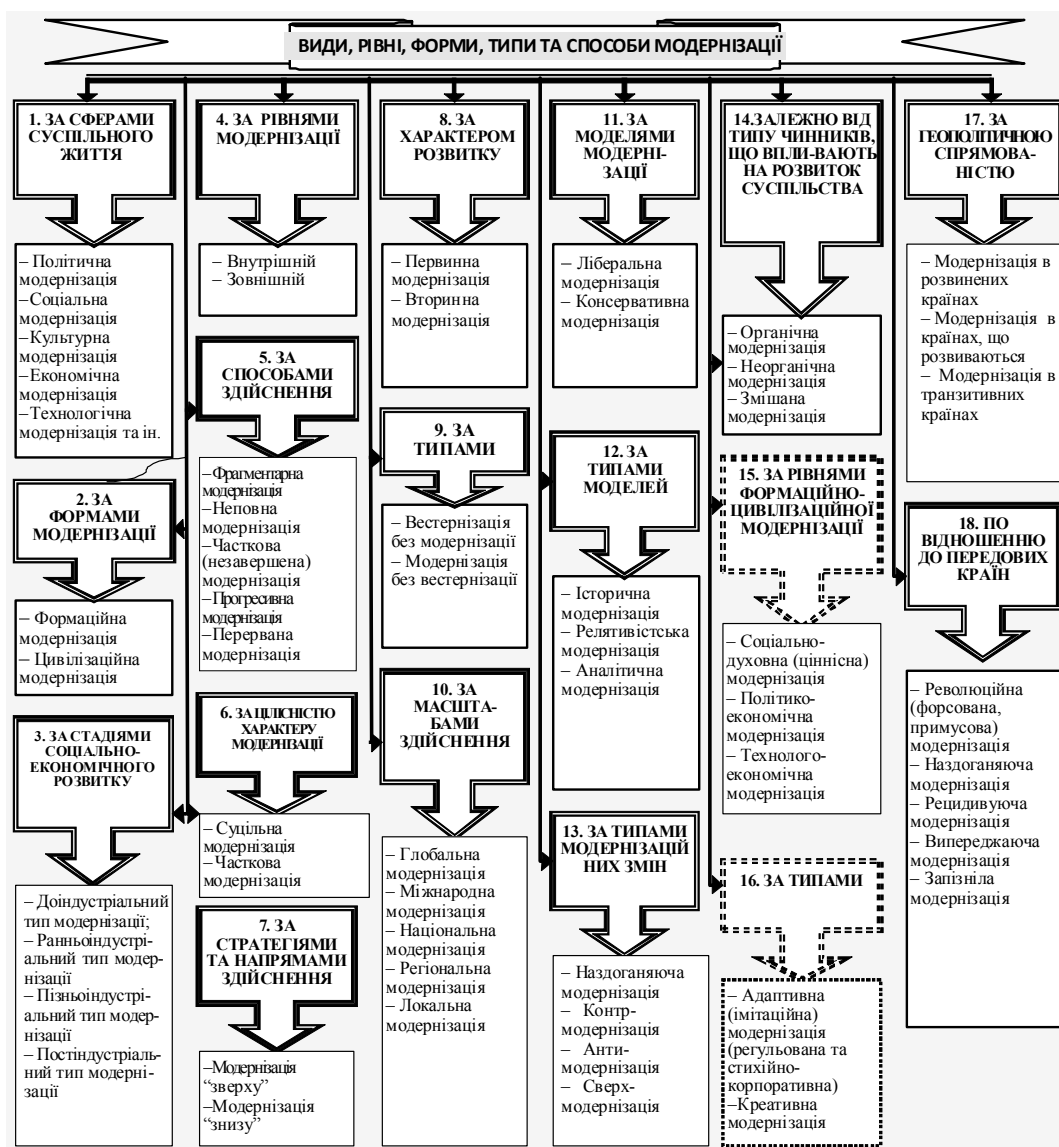


Рис. 4. Видова класифікація модернізації

Окрім того, слід звернути увагу на те, що модернізація, як складна система, обов'язково має включати й управлінські функції. Звідси система модернізації складається з сукупності об'єктів і суб'єктів управління, які тісно мають взаємодіяти між собою у процесі управління. Без управління будь-яка система, включаючи і систему модернізації, перебуває в стані спокою та аморфності.

Модернізація – дійсно складна категорія, що може розглядатися не тільки як система, але й як вид людської діяльності, процес; стосуватися як усіх суспільних відносин, так і лише якоїсь однієї сфери або навіть однієї галузі економіки. Але в будь-якому разі модернізація є системою заходів, дій, спрямованих до єдиної мети –

повноцінної соціалізації людини та забезпечення конкурентоспроможності держави й нації як культурно-однорідної та солідарної спільноти. Отже, на наше переконання, саме трансформація (соціалізація) людини, формування нової спільноти “суспільства модерну” це та кінцева мета, що має стояти на вершині парадигми модернізації як сучасного тренду розвитку українського суспільства.

Аналізуючи ознаки “традиційного” і “сучасного суспільства”, можна стверджувати, що нинішньому українському суспільству вже притаманні деякі ознаки “сучасності”, а саме: світський характер суспільного життя, процеси формування демократії та демократичної системи влади тощо [1, с. 219]. Водночас, порівняно з перетвореннями, що відбулися в інших країнах Центральної та Східної Європи або ж в окремих колишніх республіках СРСР, вибудована в Україні політична та економічна система залишається досить малоефективною, насамперед з точки зору створення політичних та економічних умов демократичного та стабільного розвитку суспільства.

На думку експертів, чинна система також є недостатньо ефективною для скорочення традиційного відставання нашої країни (зокрема, технологічного) від розвинених держав світу, що пов'язано не стільки з суб'єктивними та культурно-історичними чинниками (постколоніальний стан суспільства, національна еліта, що послаблена роками репресій та ін.), скільки з відсутністю до цього часу цілої низки інституційних та структурних реформ, які були успішно реалізовані іншими країнами.

Тож, у кінцевому підсумку Україна до цього часу не спромоглася завершити якісну трансформацію політичної та економічної системи, що наразі зумовлює необхідність проведення масштабної модернізації всіх сфер життя, тобто комплексного реформування чинних та створення нових політичних, правових, економічних та суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають найкращим світовим стандартам і цінностям у розвинених демократичних країнах світу.

Пріоритетним напрямом такої модернізації, на нашу думку, має бути докорінна зміна формату спілкування держави та громадян, підґрунтям якого є функціонування ефективною та результативною системи публічного управління. Це означає, що Україна, яка обрала європейський вектор розвитку, має рухатися інноваційним шляхом удосконалення моделі управління в публічному секторі. Відповідно, публічне управління повинно ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства та забезпечувати максимальне включення громадян до управління державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

Отже, можна констатувати, що наразі суспільний розвиток сучасного світу відбувається під знаком модернізації. Як наслідок, і модернізаційна парадигма в суспільстві також продовжує постійно розвиватися, здійснюючи експансію в нові для неї галузі теоретизування, абсорбуючи і адаптуючи нові теоретико-методологічні підходи. Процес модернізації при цьому – має комплексний і системний характер, зачіпаючи всі сфери в соціальному, політичному та економічному житті суспільства; супроводжується трансформацією інструментів і способів освоєння та посилення контролю з боку громадянського суспільства, технологічним прогресом; є довгостроковим (десятиліття) процесом, тому що масштаб вирішуваних завдань вимагає повільних і адаптивних змін; є відповіддю на кризові явища в соціально-економічній системі країни.

З урахуванням масштабності поставлених завдань деякі важливі аспекти цих проблем автору вдалося розглянути лише поверхнево, що відкриває широкі можливості для подальших досліджень проблеми модернізації суспільства.

**Література:**

1. Бужимська К. О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан / К. О. Бужимська // Вісн. ЖДТУ. – 2008. – № 2 (44). – С. 216–227.
2. Колодій А. Ф. Парадигми змін і сучасний політичний процес в Україні / А. Ф. Колодій // IV Міжнародна наукова конференція “Соціальне прогнозування та проєктування: модернізація політичної системи України” (м. Запоріжжя, 28 берез. 2014 р.). – Запоріжжя, 2014.
3. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? / М. Михальченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2005. – Вип. 7. – С. 18–27.
4. Новая индустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М., 1999. – 420 с.
5. Опалько В. В. Модернізація світової економіки: теоретико-методологічний аспект / В. В. Опалько // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 6, ч. 1. – С. 103–106.
6. Резнік В. С. Модернізація, самоорганізація та легітимація соціального порядку у сучасному перехідному суспільстві: концепція дослідження / В. С. Резнік // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – Х., 2014. – Вип. 20. – С. 21–26.
7. Социокультурные особенности российской модернизации : материалы круглого стола. – М. : Экон-Информ, 2009. – 152 с.
8. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас ; [пер. с нем. М. М. Беляева и др.]. – М. : Весь мир, 2003. – С. 43.

**Obushna N. I. Modernization – a current trend in the development of society.**

*This article presents theoretical and methodological analysis of modernization in the context of current research approaches. Main concepts, theories and approaches to determination of its content were systematized. Specific typological kinds of modernization were examined. Under social transformation necessary to ensure entry of Ukraine on the path of sustainable development, the importance of modernization of Ukrainian society was substantiated.*

**Key words:** modernization, social transformation, revolution, modernization of public administration, public administration.

*Надійшла до редколегії 30.09.2015 р.*

**УДК 35.01**

**Т. О. Самофалова,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

**СУТНІСТЬ, ПРЕДМЕТ І МЕТОДОЛОГІЯ НАУКИ  
У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
НАЦІОНАЛЬНИМ БАГАТСТВОМ**

*Висвітлено особливості науки державного управління, предметом якої є держава в структурній єдності її інститутів (держава-суб'єкт) і проявів її діяльності (держава-об'єкт) у соціальному, політичному, економічному житті суспільства; необхідність формування та використання в науковому пізнанні та практиці державного управління системної методології, що відповідає його змісту і цілям в Україні, ґрунтується на системі методів, об'єднаних усвідомленою необхідністю.*

**Ключові слова:** бідність, держава-суб'єкт, держава-об'єкт, державне управління, демаркація предметного поля, національне багатство, предмет науки, структурна єдність, системна методологія, українські чорноземи.

Національне багатство є категорією основоположних правових документів державотворення – Декларації про державний суверенітет України, Конституції України. З урахуванням цих документів, національне багатство є основою суверенітету держави, перебуває у власності українського народу. Розділ шостий Декларації проголошує: “Народ України має виключне право на володіння, користування і розпорядження національним багатством України. Земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території Української РСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України, є власністю її народу, матеріальною основою суверенітету Республіки і використовується з метою забезпечення матеріальних і духовних потреб її громадян” [3]. Конституція України, прийнята в 1996 р., у ст. 13 містить дещо інакше визначення багатства нації: “Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією” [4].

Аналіз наведених текстів дозволяє дійти висновку, що з права власності Українського народу зник об'єкт, який має назву “весь економічний і науково-технічний потенціал, що створений на території України” [3]. Спосіб, у який це було здійснено, відомий.

Одна з причин цього явища – особливе ставлення до законотворчості. Зазвичай при комплексному реформуванні галузей права поза увагою залишається формування наукових доктрин та створення офіційних актів у вигляді концепцій законодавчих актів. У Положенні про порядок розробки проектів законів не існує згадок про наукову доктрину чи концепцію закону, а використовуються поняття “законодавчі пропозиції”, “законопроекти”. Отже, законотворчий процес в Україні розпочинається безпосередньо з парламентської стадії [2].

На сьогодні вітчизняні дослідники відзначають як ніколи реальну загрозу втрати національного багатства – українських чорноземів. Це спонукає до активного визначення причин руйнування основ національного суверенітету та пошуку засобів зупинення цього процесу.

Національне багатство, його теорія і методологія протягом усього радянського періоду не були популярними об'єктами наукових досліджень. У радянській науковій та навчальній літературі склалося скептичне ставлення до категорії “багатства” як предмета політичної економії. За відсутності наукової традиції національне багатство не стало актуальним об'єктом досліджень і в пострадянському періоді. Кількість наукових робіт є критично невеликою. До фундаментальних робіт в Україні належать дослідження І. Бобух, М. Квак, В. Травіна. Наявні в Україні дослідження природного, людського, інтелектуального, соціального капіталу як складових національного багатства належать перу Т. Власової, О. Грішнкової, Є. Драгомірової, Н. Збагерської, М. Костель, Г. Лич, В. Носік, О. Рубель, М. Шлапак. Українська наука і практика державного управління не визначилась із сутністю, предметом і методологією управління національним багатством.

Цією статтею маємо на меті визначення сутності, предмета, системної методології наукової та практичної діяльності в галузі державного управління національним багатством, що є актуальною проблемою, розв'язання якої дозволить запобігти дальшій руйнації основ державного суверенітету.

В Україні відсутня єдина модель забезпечення нормотворчого процесу, більшість концепцій є лише деклараціями про наміри, що не знаходять втілення в законодавчих і нормативних актах, а ціла низка затверджених Урядом і Президентом України концепцій, виходить за межі їхньої компетенції, унаслідок чого зусилля, що докладалися під час їх розроблення, виявились марними [1].

У підґрунті дослідження національного багатства повинна лежати система принципів, моделей, інструментів і технологій управління національним багатством на основі, з одного боку, природних закономірностей функціонування держави і суспільства, з іншого – Конституції України, яка постулює засади національного суверенітету. Тому в соціологічному, філософському, політологічному сенсі модель, концепція чи теорія в контексті національного багатства як складної та багатопланової категорії може бути змістовно оформлена в доктрину.

“Доктрина” (від латин. *doctrina* – вчення) в соціології являє собою систематизоване вчення, цілісну концепцію, сукупність принципів, використовуваних як основа програми дії. Словник іноземних слів, що увійшли до складу російської мови, А. Чудінова (1910 р.) визначає доктрину як сукупність положень, принципів і поглядів з відповідної галузі філософії, моралі, політики та ін., властиву даному мислителю, громадському діячеві або школі, та складову основоположної програми їхніх дій [7]. Українська школа дослідників національного багатства повинна формуватись, так само повинні формуватись суб'єкти політики, які будуть мати за мету збереження і примноження багатства.

Методологія наукових досліджень – шлях до впорядкування хаосу відносин, речей, понять у зрозумілу й ефективну за результатами систему. Якщо розглядати методологію як сукупність наукових методів упорядкування хаосу, то множина її художніх технік, їхня комбінація, яку пропонує постмодерн, дозволяє досягти досконалої картини світу – бажаного результату, що співвідноситься з цілями систем управління. Однак такий результат можливий за умов чіткого розуміння природи предмета науки.

Наука державного управління – наука про суспільні відносини, що стосуються сфери прийняття й реалізації державноуправлінських рішень, – має складності з предметом досліджень, оскільки розглядає в одних і тих самих дослідженнях державу як суб'єкт і державу як об'єкт досліджень і державноуправлінських впливів. Ця особливість у методології державного управління є недостатньо дослідженою. Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Мартиненко, В. Князев, Ю. Куц, Ю. Ковбасюк, Н. Нижник, О. Орлов, Ю. Сурмін, І. Черленяк аналізують окремі специфічні методологічні характеристики державного управління як галузі науки.

До цього часу наука державного управління не визначила чітко предмета дослідження. Залежно від ракурсу, у якому розглядається державне управління, подаються різноманітні його визначення. Безумовним є те, що державноуправлінська наука має бути орієнтована на досягнення практичного результату. Але чи досягається це, чи присутній у державноуправлінській науці і практиці образ бажаного майбутнього? Виникає логічне запитання: чи може художник створити витвір мистецтва, не маючи художнього замислу? Навіть дуже кваліфіковані, обізнані в методах люди? Дослідження з державного управління поза критеріями, у яких повинно бути оцінено державу – об'єкт

## *Розвиток системи державного управління в Україні*

управління, маркерами, прийнятними для цих критеріїв при тому чи іншому сценарії розвитку, мають невелику практичну цінність. Дохід на душу населення, тривалість життя, соціальні стандарти, зайнятість, стан довкілля, народжуваність, міграція, тощо – показники, що супроводжують процес державного управління, мають економічну природу. Такі показники є тими, що якісно характеризують сферу цілей державного управління. Якщо зосередитись на процесах соціально-економічної динаміки, то у спільній сфері досліджень економічної науки і науки державного управління превалюють взаємні впливи в системі “держава-бізнес”, у політології, соціології й науці державного управління – “держава-суспільство”. Отже, у науці державного управління цілком природно застосовуються показники і маркери інших наук, проте її унікальністю є ракурс висвітлення, що характеризує *ступінь і якість прямого чи опосередкованого впливу держави як суб’єкта* (держави-суб’єкт) на суспільні відносини у трьох підсистемах: “держави-бізнес”, “держави-суспільство”, “бізнес-суспільство” [6]. Досягнення в цих впливах певних якісних маркерів є основою відтворення суверенної держави. Наведімо нижче судження про предмети наук, що сперечаються з наукою державного управління за предметне поле (рис. 1).

<i>Наука</i>	<i>Зміст науки</i>	<i>Ключові слова у визначенні об’єкта науки</i>
<b>Економіка</b>	Комплекс суспільних наукових дисциплін про <b>господарство</b> , а саме про організацію та управління матеріальним виробництвом, ефективне <b>використання ресурсів, розподіл, обмін, збут і споживання</b> товарів та послуг	Господарство, використання ресурсів
<b>Соціологія</b>	Наука про умови та <b>процеси в суспільстві</b> , а також їхнє дослідження. Соціологія постала з епохи Просвітництва як системно-критична наука соціального і посіла <b>проміжне місце між природничими та гуманітарними науками</b>	Суспільство
<b>Політологія</b>	Соціально-гуманітарна наука про <b>політику</b> , її роль і функції в житті суспільства, зокрема про її теорію; <b>функції політичної системи та влади, функції і характер держави</b> ; сутність, форми та <b>методи діяльності суб’єктів політики</b> та закономірності і випадковості розвитку політичного процесу; про проблеми глобальної політики, зокрема міжнародних відносин	Суб’єкти політики, функції та характер держави і політичної влади
<b>Юриспруденція</b>	Комплексна суспільна наука, система знань про об’єктивні закономірності (необхідності) і випадковості виникнення, розвитку і функціонування <b>права і держави в їхній структурній єдності</b> , їхнє місце і роль у суспільному житті	Право і держава в їхній структурній єдності
<b>Державне управління</b>	Комплексна суспільна наука про <b>державу</b> і її функції, система знань про необхідність і закономірність виникнення, формування й розвитку її <b>інститутів</b> , їхнє місце, роль і ефективність у житті суспільства*	<b>Держава в єдності її інститутів і проявів її діяльності*</b>

Рис. 1. Зміст і предмет суспільних наук за ключовими словами.

\*Авторські визначення; джерело визначення наук: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>

Це дає можливість визначити предмет науки державного управління, яким є держава в єдності її інститутів (держава-суб'єкт) і проявів її діяльності (держава-об'єкт) у соціальному, політичному, економічному житті суспільства. При цьому об'єктом досліджень можуть виступати процеси, явища суспільного життя, відносини, де державні інституції є активним гравцем, що здійснює прямий (управління) або опосередкований (регулювання) вплив на суспільні відносини в усіх їхніх проявах.

Мета державного управління в контексті дослідження може розглядатись як досягнення конституційних цілей збереження та примноження національного багатства державою – суб'єктом суспільних відносин.

Проте особливість сфери державного управління в тому, що вона передбачає також системне знання про взаємні впливи і взаємну відповідальність суб'єктів у системі “держава-бізнес-суспільство”, що сприяють досягненню свідомо сформованих цілей системи, центром якої є людина, а метою – якість її життя. Немає цілей системи державного управління поза цілями розвитку соціуму. Є цілі, визначені суб'єктами соціальної системи. При цьому знання про державне управління, на відміну від економіки, соціології, політології, юриспруденції визначає місце, роль, функції, можливості, пріоритети і відповідальність держави в системі “держава-бізнес-суспільство” (рис. 2).

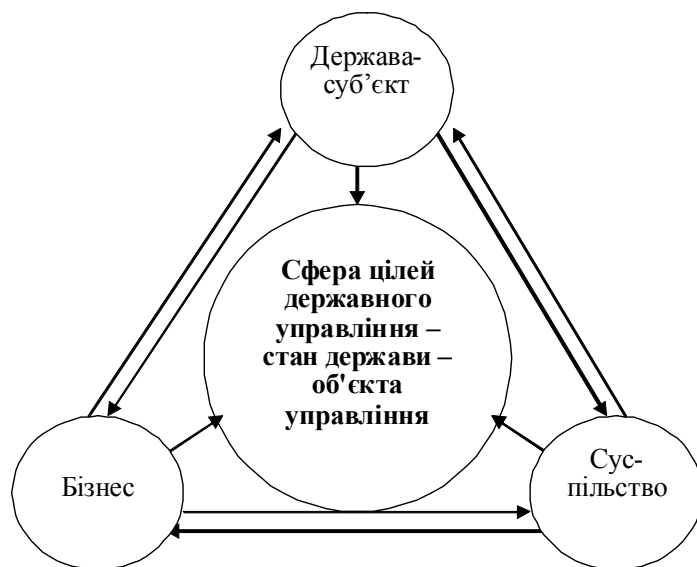


Рис. 2. Держава-суб'єкт у системі цілей державного управління (горизонтальна структура)

Держава є однією зі складових горизонтальної суспільної структури співтворчості. У суспільстві постмодерну, не авторитарному, не тоталітарному, такому, що знаходиться на шляху вкорінення процедур демократії, держава-суб'єкт більше не розглядається як надбудова.

Наука про державне управління розглядає компетенції держави в досягненні визначених цілей, нею досліджується і визначається межа впливу (наприклад, якщо як об'єкт розглядається державний чи приватний сектор економіки, глибина впливу –



управління чи регулювання), інструменти, що в цьому застосовуються, і структури, що уповноважені їх втілювати.

Якщо держава більше не мислиться як надбудована структура, слід говорити про *природу* управлінських компетенцій органів влади не як автономну сферу, а таку, що органічно вбудована в систему суспільних потреб і відповідає цілям суспільного розвитку. Однак реальність інша.

Сучасні державні інституції – спадкоємиці всього радянського. За відсутності стратегії розвитку, у стані війни і на межі втрати державності через 23 роки незалежності слід констатувати самовідтворення державного апарату відповідно до власних цілей, заради самого апарату незалежно від цілей держави та її народу. Проблема сучасної держави-суб'єкта в тому, що вона існує і так само досліджується автономно, у той час як наука державного управління тим і відрізняється від решти суспільних наук, що досліджує державу “в структурній єдності” з тим об'єктом, що нею захищається, зберігається, охороняється, регулюється, управляється тощо.

Доречно в цьому контексті навести аналогію з підприємством – незалежно від того, державної форми власності це підприємство чи приватної, – коли досліджують його результати, показники діяльності, то при цьому не виокремлюють якості апарату управління від досягнутих результатів, а, навпаки, в єдності досягають об'єктивного підходу, оцінюють ефективність і формулюють пропозиції. Цей розрив свідомості, розрив предметного поля стався задовго до виникнення самої науки, і лише сьогодні вона підходить до методології подолання такого розриву,

Така автономність спотворює модель держави-суб'єкта, і візуально вона виглядає як перевернута піраміда, де не цілі суспільства і його розвиток визначають стан системи державного управління – її структури, функції і компетенції, – а, навпаки, сама система визначає функції, компетенції, обираючи цілі, у межах яких можливе її самовідтворення. Звернімось до показників динаміки (таблиця).

*Динаміка бюджетного дефіциту і чисельності державної служби\**

<i>Період</i>	<i>Усього чиновників</i>	<i>Всього чиновників, % до 2008 р.</i>	<i>Дефіцит держбюджету, млрд грн</i>	<i>Дефіцит держбюджету, % до 2008 р.</i>
2008	450	100,0	12,5	100,0
2009	456	101,3	35,5	284,0
2010	458	101,8	64,3	514,4
2011	464	103,1	23,6	188,9
2012	462	102,7	53,4	427,4

\*Розраховано за даними сайту Міністерства фінансів України: [http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art\\_id=398672&cat\\_id=398671](http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=398672&cat_id=398671).

Отже, з 2008 по 2012 рр. при збільшенні дефіциту бюджету у 4,3 разу кількість чиновництва підтримувалась і навіть повільно зростала – на 2,7 %. За період же з 2004 по 2014 рр. чисельність чиновників збільшилась на 12 % (48,3 тис. од.), у той час як дефіцит держбюджету зріс з 10,2 млрд грн у 2004 р. до 68,6 млрд грн у 2014 р., що склало 672,5 % за 10 років. Така статистика демонструє природу державної служби, що самовідтворюється незалежно від зовнішніх чинників і стану держави – об'єкта управління.

При дослідженні методології державного управління виникає дилема: чи дослідник у галузі державного управління користується суто науковою методологією й отримує об'єктивні наукові результати, чи він керується визначеним політичним трендом і обслуговує політичну еліту, як це було за часів радянської влади. Це принципове питання, камінь спотикання методології в державному управлінні, оскільки державне управління – галузь знань, пов'язана з інтеграцією набутого суспільством досвіду в різних галузях, цей досвід безпосередньо мав би використовуватись у прийнятті рішень на найвищих щаблях управління. Методологія або відображує об'єктивні закономірності й використовує їх на користь людині, природі, суспільству, створюючи “коридор можливостей”, у якому можливе досягнення зрозумілих маркерів якості життя громадян. Тоді це методологія досягнення цілей. Або методологія обслуговує – пояснює, адаптує прийняті політичними елітами на користь них самих рішення, тоді це методологія прийняття рішень. Ці два підходи характеризують або природну, або, в іншому випадку, спотворену піраміду влади. Чи єдиний набір прийомів при тому використовується? Питання доктрини, оскільки Енциклопедія державного управління описує безліч методів. Це як у хірургії, де одними й тими самими інструментами, з одними й тими самими дипломами працюють і чорні трансплантологи, і ті, які мають покликання рятувати життя людей.

Справа в тому, що природна системна методологія державного управління є лише в другу чергу методологією прийняття й реалізації рішень, як прийнято її розглядати в сучасній науці державного управління, а в першу – методологією досягнення визначених суспільством цілей. Це продемонструвала історія. Інструментарій визначається кожного разу цілями, що ставляться. Виявляється, не всі сукупності методів є їхніми системами, існують неорганізовані сукупності, у яких немає того, що їх поєднує, – отже, система методів повинна мати системотворчий чинник [5].

Зокрема, за допомогою інструментарію прийняття рішень (системи методів) цілі адаптуються до сутності системи державного управління або система управління адаптується до цілей. Ключом у цьому процесі є свідомо сформований системотворчий чинник. Отже, доктрина державного управління національним багатством дозволяє застосовувати методи в тому розумному порядку, так може їх систематизувати, що забезпечує доцільність системи управління, їхнього спрямування на суспільно значущі цілі.

На цьому етапі можемо зробити перші висновки щодо сутності науки, її предметного поля й системної методології в контексті дослідження національного багатства.

Наука державного управління є комплексною суспільною наукою про державу та її функції, системою знань про необхідність і закономірність виникнення, формування та розвитку її інститутів, їхнє місце, роль і ефективність у житті суспільства.

Предмет науки державного управління – держава в структурній єдності її інститутів (держава-суб'єкт) і проявів її діяльності (держава-об'єкт) у соціальному, політичному, економічному житті суспільства. Залежно від визначення об'єкта управління та дослідження щоразу здійснюється демаркація предметного поля науки (сфери прийняття державноуправлінських рішень).

Про системну методологію державного управління національним багатством слід говорити як про сукупність методів, об'єднаних у систему усвідомленою необхідністю (що може бути оформлена в доктрину), які відображують об'єктивні

закономірності соціально-економічної системи і створюють “коридор можливостей”, у якому досягаються цільові маркери якості життя громадян і зберігаються основи суверенітету.

“Серед феноменів, що супроводжують стагнацію системи державного управління, є уникнення називати та відкрито обговорювати проблеми, або ж їх замовчування, що зумовлюється твердженнями типу “мене все одно ніхто не буде слухати”, “моя думка нічого не варта”, “це нічого не змінить” [2]. Явище трансгенерації – поганой нескінченності (авторство категорії Бусормені-Надь) – реалізується через замовчування чи ігнорування деяких історичних фактів як важливого історичного досвіду і, як логічний наслідок, циклічне повернення до проблемних ситуацій. Історія вчить лише тому, що нічого не вчить?

У методології дослідження національного багатства основоположну роль відіграє єдина обставина: не обговорені, не прожиті, не вистраждані сценарії минулого неминує повторяться знову.

Поза системною методологією, на якій ґрунтується політична доктрина державного управління національним багатством на українські чорноземи може чекати та сама доля, що спіткала промисловий потенціал, створений поколіннями українців. Країни, які не опікуються багатством, очікує бідність.

Поглиблення досліджень системної методології стосується визначення ролі цілепокладання, форми і змісту у відносинах державного управління, місця діалектики і синергетики в системі методів усвідомленої необхідності.

#### **Література:**

1. Бринцев В. Роль і значення наукових доктрин і концепцій / В. Бринцев // Віче. – 2011. – № 17. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2696/>.
2. Гурієвська В. М. Психологічний аналіз впливу минулого на розвиток системи державного управління / В. М. Гурієвська // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej19/PDF/5.pdf>.
3. Декларація про державний суверенітет України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.
4. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Петрушенко Л. А. Единство системности, организованности и самодвижения / Л. А. Петрушенко. – М. : Мысль, 1975. – 276 с.
6. Самофалова Т. О. Соціальна відповідальність бізнесу як об’єктивна категорія соціально-економічної системи / Т. О. Самофалова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2 (33). – С. 214–221.
7. Сборный словарь иностранных слов русского языка. – Режим доступа : [http://enc-dic.com/enc\\_psy/Doktrina-7377.html](http://enc-dic.com/enc_psy/Doktrina-7377.html).

#### **Samofalova T. O. Essence, Subject and Methodology of Science in Public Administration of National Wealth.**

*The paper highlights the specific features of public administration science, the subject of which is the state in a structural integrity of its institutions (the state entity) and in manifestations of its activity (the state object) in the social, political, and economic life of the society; the need for forming and implementing in scientific cognition and in public administrative practice of the systemic methodology, which complies with its content and objectives in Ukraine, is based on a system of methods, united by cognized necessity.*

**Key words:** poverty, state entity, state object, public administration, demarcation of subject field, national wealth, subject of science, structural integrity, systemic methodology, Ukrainian black earth

*Надійшла до редколегії 16.09.2015 р.*

**УДК 351:371**

**І. А. Семенець-Орлова,**

*к.політ.н.,*

*докторант кафедри управління освітою НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ*

## **СТРАТЕГІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК СИСТЕМНИЙ ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ ОСВІТНИМИ ЗМІНАМИ**

*Концептуалізовано стратегічне управління як спосіб управління змінами в освіті. Виокремлено низку принципів, на яких слід зосередити увагу у процесі запровадження концепції стратегічного управління в освіті. Означено переваги стратегічного управління та умови, що дозволяють організації досягти максимального успіху у процесі запровадження освітніх змін.*

**Ключові слова:** стратегічне управління, супротив освітнім змінам, державне управління освітніми змінами, освітня зміна.

Орієнтація на забезпечення довгострокового успіху навчальних закладів різних рівнів освіти в мінливих умовах зовнішнього середовища обґрунтовує перехід до стратегічного управління як одного з найбільш перспективних управлінських нововведень в освіті. Досягнення високої якості освіти стає більш реалістичним через постановку головних цілей, детермінацію стратегій їхнього досягнення та стимулювання працівників на ефективне запровадження окреслених планів у щоденній роботі. Це визначає все більшу актуальність теорії стратегічного управління в освіті. Вивчення ідейних засад, практичного інструментарію стратегічного управління дозволяє управлінцям у галузі освіти розвивати здібності протистояти ризикам соціально-економічної дійсності, творчо використовувати ресурси, можливості, потенціал організації, орієнтуватися на кращу організаційну відповідність параметрам оточення. Наразі у вітчизняній науці формується науковий напрям стратегічного менеджменту в освіті (теорія стратегічного управління в освіті), який слід визначати як галузь стратегічного управління організаціями.

Запозичення досвіду стратегічного управління в освіту з інших галузей характерне для сучасного розвитку системи управління освітою в усьому світі. Звісно, в економіці, через особливу конкурентність організаційного середовища, ідеї стратегічного управління розвивались більш інтенсивно та широко, ніж у сфері освіти. Сучасне стратегічне мислення передбачає оволодіння багатьма новими методами та інструментами управлінської діяльності, що об'єктивно вимагає від управлінців у сфері освіти часу та сумлінної роботи, а від академічної спільноти – підготовки відповідної навчальної літератури. Зазвичай органи управління освітою у вітчизняних реаліях діють реактивно, у режимі “пожежної команди”, не стимулюючи (через власний приклад чи відповідні нормативні акти) розвиток стратегічного мислення в освітніх управлінців. Це детермінує появу нової проблеми – потреби методологічного, теоретичного обґрунтування стратегічного управління навчальними закладами в контексті проектування та реалізації різного типу змін в освіті.

Основоположником концепції стратегічного управління вважають І. Ансоффа. Концептуальні засади теорії стратегічного управління стали предметом праць сучасних вчених Д. Аакера, І. Альтшулера, П. Друкера, Т. Канчавелі, Г. Мінцберга, А. Томпсона,

О. Чапрак, М. Шифріна, зокрема вітчизняних вчених – В. Вознюка, Л. Довгань, В. Немцова, Л. Скібіцької, Л. Щоголевої та ін. У вітчизняній науці проблема стратегічного управління найчастіше розглядалася в контексті перспективного економічного розвитку підприємств, побудови проектів регіонального чи загальнодержавного розвитку. Концептуальні та технологічні аспекти стратегічного управління в освіті лише фрагментарно було розкрито в роботах Г. Дмитренка, Г. Єльнікова, В. Мельник, О. Рябокін, П. Третьякова. Водночас, проблема стратегічного управління як засобу управління змінами в галузі освіти ще не ставала предметом окремого комплексного дослідження.

Метою статті є розкриття теоретико-методологічних аспектів стратегічного управління як системного засобу управління змінами в освіті.

Цілеспрямований пошук і упровадження нововведень є складовою стратегічного управління. Здатність системи своєчасно реагувати на швидкі зміни залежить від реалізованої потреби перенесення центру ваги з оперативного управління на зовнішнє довкілля організації. Актуальна невизначеність стосовно майбутнього зумовлює потребу стратегічного мислення. Позаяк, комплекс усіх процедур і процесів, пов'язаних зі здійсненням зміни, “це не лише деяка послідовність дій, що характеризує виконання звичайної роботи, а, по суті, стратегія здійснення змін.

Для початку зосередьмо увагу на загальних методологічних ознаках стратегічного управління. На думку І. Ансоффа, стратегія передбачає системний управлінський підхід, що забезпечує збалансованість і загальний напрям росту складної організації [1]. Стратегічне управління базується на низці принципів, які необхідно враховувати у процесі його здійснення. До основних з таких належать: науковість і мистецтво (вміння управлінця знаходити індивідуальні підходи до кожної ситуації); цілеспрямованість стратегічного управління (спрямування розвитку на вирішення конкретних проблем); єдність стратегічних планів і програм (консолідація стратегій організаційних компонентів); гнучкість (можливість перегляду стратегічних планів відповідно до мінливості зовнішнього та внутрішнього довкілля організації) тощо.

Зміни є стрижнем виконання стратегії. Необхідність та ступінь змін залежать від того, наскільки організація готова до ефективного здійснення стратегії. На думку вітчизняних дослідників В. Немцова та Л. Довгань, виконання стратегії може унеможливити відсутність системи мотивації та атмосфери відповідальності в колективі, невідповідність організаційних структур змінам, що заплановані стратегічним набором [4, с. 362]. Реалізація концепції стратегічного управління можлива тоді, коли організація є стратегічно орієнтованою, тобто в умовах, коли персонал організації має стратегічне мислення, коли застосовується система стратегічного планування, що дає змогу розробляти та використовувати інтегровану систему стратегічних планів, а поточну діяльність підпорядковано досягненню накреслених стратегічних цілей [4, с. 363]. До переваг стратегічного управління як засобу управління змінами слід віднести: широкі можливості щодо зменшення до мінімуму негативних наслідків змін, уможливлення всебічного аналізу зовнішніх та внутрішніх факторів, що формують зміни, стимулювання розвитку підсистем організацій до змін, створення системи зовнішніх зв'язків, що сприяють динамічності змін. Стратегія має гарантувати існування або створення умов, за яких організація буде володіти найвищими шансами домогтися успіху. Підхід до здійснення змін у контексті реалізації стратегії може залежати від таких факторів: темпу здійснення зміни, стилю управління змінами, готовності співробітників до сприйняття нового, різноманіття потрібних для змін ресурсів тощо.

Реалізація будь-якої нової стратегії передбачає упровадження низки змін. Вітчизняна дослідниця Л. Скібіцька наголошує, що успішні компанії прагнуть використати те, чим володіють, найбільш нетрадиційно, інтенсивно намагаючись досягнути, здається, недосяжних цілей [5, с. 273]. Але саме тому вони часто стикаються з явищем луддизму як опору інноваціям та стратегічним змінам, що відбиває існування об'єктивних супротиву причин, пов'язаних із людським фактором. Ці причини часто стають на перешкоді упровадженню нових технологій та організаційних змін. Загалом силове поле опору змінам виникає як відповідь на загрозу порушення наступності влади, потенційну невідомість та пов'язану з нею проблему втрати контролю. Найпростіший шлях подолання опору – залучення всіх співробітників організації у процеси ідентифікації потреби / проблеми і прийняття відповідних рішень. Зазвичай, чим менше управлінці середньої ланки, лінійний менеджмент та пересічні співробітники залучаються до розроблення плану (над яким здебільшого працює топ-менеджмент із зовнішніми консультантами), тим менше вони проявлятимуть бажання брати на себе відповідальність за його здійснення та сприяти реалізації такого. Цікаво, що згідно з мотиваційною теорією очікування співробітників можна стимулювати до досягнення лише тієї мети, яку вони вважатимуть реальною. Загалом широке залучення працівників до розроблення плану не лише допомагає попередити поведінкову проблему персоналу, а виявляє ті проблеми та дії, які інакше залишилися б непоміченими. Важливо, що у процесі колективної участі в змінах управлінці середньої ланки змогли повною мірою взяти на себе лідерські функції.

Як показує практика, процес упровадження стратегії може забрати більше часу, ніж очікувалося. Це пов'язано з нездатністю творців стратегії правильно визначити ключові стратегічні дії. Значна частина проблем, через низку аналітичних труднощів, закономірно ідентифікується тільки у процесі упровадження змін. Слід зважати, що в будь-якому випадку непередбачені зміни завжди матимуть місце. Наголосимо, що найбільші труднощі у процесі перетворення стратегії на практичні дії стають реальними, якщо стратегія виявляється не пов'язаною з організаційними цілями підрозділів, контроль в організації не спрямовується на розвиток в довгостроковій перспективі, а розподіл організаційних ресурсів базується на короткостроковому бюджеті. На думку зарубіжних теоретиків, для того щоб зрозуміти, які напрями змін в організації задавати у стратегії, потрібно, з використанням аналітичного підходу, вивчити потреби і запити споживачів та, через переосмислення конкурентних переваг власного освітнього продукту, творчо шукати нові можливості ефективно управляти інформацією щодо перспектив розвитку зовнішнього довкілля [6; 7].

На думку багатьох дослідників пострадянського простору, зокрема О. Чапрак, у сучасних дискусіях про зміни в освіті, що спрямовані на покращення її якості, ефективним засобом управління якістю через зміни виступає стратегічне планування. Це системний процес, функціональне призначення якого полягає в забезпеченні взаємозв'язку між цілями, очікуваними результатами, які прогнозуються в контексті встановлених і передбачуваних потреб суспільства, та факторами, що впливають на такі [7, с. 23]. Стратегічне планування включає лише початкові етапи стратегічного управління (визначення місії, формулювання бачення, обґрунтування проблем, з якими можна зіткнутися в найближчому періоді) без етапів реалізації стратегії та оцінювання її результатів. Відтак, планування є лише складовою стратегічного управління. Проблеми стратегічного управління та стратегічного планування як засобу управління освітніми змінами в цій роботі буде проаналізовано на прикладі школи.

До внутрішніх факторів, що впливають на формування якості освіти у школі, належать: правовий, економічний, кадровий, матеріально-технічний, навчально-методичний, санітарно-гігієнічний, програмно-технологічний, чинники організації виховної роботи з учнями та управління освітньою установою. До факторів зовнішнього середовища, що впливають на формування якості освіти, відносяться: соціально-політичний, правовий, економічний, науково-інформаційний, соціокультурний та ін. При цьому провідним зовнішнім фактором виступає Державний освітній стандарт, що відбиває очікування суспільства та вимоги держави до якості освіти. Провідним внутрішнім чинником варто назвати професійну компетентність педагога як носія і гаранта якісної освіти. Сукупність виділених факторів виступає основним об'єктом управлінських впливів, важливе місце серед яких посідає стратегічне планування. Стратегічне планування ми визначатимемо як визначення місії, загальних напрямів (концепції) розвитку, змалювання образу майбутнього навчального закладу. Стратегічне планування, як набір дієвих управлінських рішень, веде до розробок специфічних стратегій, призначених для того, щоб допомогти організаціям у досягненні цілей. Функція планування у процесі стратегічного управління, на думку багатьох теоретиків, є системотворчою, що пов'язано з формуванням якості освіти на стадіях розроблення програм, проектів, планів [3; 7]. Стратегічне планування забезпечує взаємозв'язок між цілями, очікуваними результатами, факторами і умовами, що впливають на них. Відтак, вихідною підставою цієї системи виступає модель випускника школи, що включає сформовані в нього професійні знання, уміння та професійно значущі якості особистості.

У контексті стратегічного управління організацією школи можна детермінувати як специфічну соціальну організацію, відкриту соціальну систему. Оскільки управління може і повинне стати ефективним стосовно конкретного і неповторного об'єкта, необхідним засобом, інструментом результативної управлінської діяльності, на думку сучасних теоретиків О. Моїсеєва і О. Моїсеєвої, слід визначати й адекватний дійсності, багатий і змістовний образ об'єкта управління [2, с. 19]. Для кращого розуміння такого образу, зокрема, важливим є врахування образів школи, що існують у свідомості інших учасників навчального процесу, партнерів, акторів зовнішнього середовища навчального закладу.

Якщо в умовах високого ступеня уніфікації навчальних закладів школа розглядалась як типовий виконавець загальнодержавних цілей освіти, і на першому місці в детермінації суспільного образу школи опинялися можливості транслювати учням єдиний зміст освіти, то в сучасних умовах, у контексті модернізації вітчизняної освітньої системи, на перший план виходить розуміння школи як організаційної індивідуальності, унікальної соціально-педагогічної системи, що творчо переосмислює соціальне замовлення на освіту і здатна трансформувати його в конкретний набір особливих цілей. Проте реальна схожість педагогічної та управлінської діяльності, поряд з наявністю у самому управлінні педагогічного аспекту, як і наявністю управлінського аспекту в роботі педагога, не знівельовує суттєвих відмінностей означених двох видів діяльності.

Розвиток школи, як процес здійснення цілеспрямованих змін, що приводять до суттєвого отримання якісно нових прогресивних результатів діяльності навчального закладу, передбачає наявність суб'єкта, що свідомо проводить зміни. Причому суб'єкт управління має чудово розуміти і враховувати внутрішню природну логіку саморозвитку школи як активної системи, тенденції її еволюційних перебудов. Багато проблем, з

якими доводиться стикатись у процесі здійснення освітніх змін, володіють високою невизначеністю. Неминучий за своїм характером процес організаційних змін у контексті динамічного XXI ст. зачіпає інтереси багатьох людей, що також зумовлює потребу приділяти особливу увагу людському фактору під час реалізації й упровадження нововведень. Такий людський фактор має бути проаналізовано не лише в розрізі змін у зовнішньому середовищі, на які орієнтуються далекоглядні розробники стратегій, а й у контексті внутрішніх проблем організації.

Освітнє нововведення передбачає свідоме включення до шкільної системи чогось нового (освітня ідея, навчальний курс, метод навчання, навчальне обладнання, процес, вид діяльності тощо). Учасники інноваційних процесів можуть виконувати ролі авторів інноваційної ідеї, розробників проекту інновації, поширювачів (“лобістів”) інновації, фасилітаторів (учасників зміни, які працюватимуть над створенням сприятливого інноваційного середовища в організації) тощо. Невід’ємними характерними складовими інноваційної діяльності в освітньому закладі є наявність цілей (що зумовлюють детермінацію критеріїв їхнього досягнення), засобів досягнення цих цілей (методів і технологій упровадження новацій), умов (факторів успішності зміни), результатів. Інноваційна діяльність, як і інша керована робота, повинна стати об’єктом планування, організації, керівництва та контролю. Допущення помилок стосовно компонента “цілі” закономірно призводить до недосягнення бажаних результатів, появи негативних наслідків від нововведень. У такому контексті корисними уявляються прогнози не лише найближчих наслідків здійснення освітніх змін, але й більш віддалених, опосередкованих. Тому для кожного навчального закладу в контексті управління освітніми змінами важливим є визначення принципів функціонування в контексті філософії розвитку через розроблення особливої інноваційної політики та стратегії.

На думку О. Моїсеєва та О. Мойсеєвої, кожне нововведення, що упроваджується в навчальному закладі, може бути виділено в окремий інноваційний проект, що передбачає створення відповідної програми, виділення команди реалізаторів, організацію управління [2, с. 94]. Отже, розвиток окремого навчального закладу може розумітися як здійснення серії взаємопов’язаних інноваційних проектів. Якщо таких проектів стає забагато, закономірно виникає потреба в їхній координації в рамках одного стратегічного документа – *програми розвитку навчального закладу*. Окрім актуалізації потреби наявності спеціальної програми розвитку, стратегічне управління передбачає виокремлення *інноваційної підсистеми навчального закладу* як відносно самостійного об’єкта його внутрішнього управління.

Результати інноваційної діяльності – це ті реальні зміни, що виникають під впливом інновацій у різних підсистемах, на різних ділянках організму навчального закладу і ведуть до зміни загальних результатів та якості освітніх послуг. Результати освітніх інновацій можуть виражатися у змінах загального змісту освіти, різноманітті та якості освітніх траєкторій, маршрутів, номенклатури освітніх послуг, технологій освіти, загальній спрямованості освіти, комунікацій між вчителями та учнями, умов освітньої взаємодії, характеру та спрямованості навчальної мотивації, освітнього довкілля, зв’язку між окремими освітніми процесами та особливостями організації останніх, динаміки навантаження навчально-виховного процесу тощо. Очікувані результати інноваційних процесів потрібно планувати, а потім контролювати і оцінювати дуже уважно, адже порівняно з поточними проблемами режиму функціонування закладу ці процеси в режимі розвитку є більш ризикованими. Припущення, що всі педагоги з легкістю перейдуть на нові методики в роботі з учнями, можуть виявитися



руйнівними для організації. У цьому напрямі важливим буде детальний аналіз потенційних небажаних наслідків освітніх інновацій.

На думку дослідниці О. Чапрак, технологія стратегічного планування якості освіти полягає в розгортанні трьох взаємопов'язаних управлінських процесів: аналізу якості освіти, конструювання цілей формування якості освіти, розроблення стратегії формування якості освіти та стратегічних дій. Провідними умовами успішної реалізації стратегічного плану є: дотримання технологічної схеми його конструювання; компетентність управлінсько-педагогічного колективу, який здійснює стратегічне планування; інформаційне та мотиваційне забезпечення нововведень; виконання управлінської та педагогічної діяльності в межах стратегічного плану. Дотримання означених умов дозволяє створити систему інформаційного супроводу змін, мотивувати працівників на необхідність якісного оновлення функціональності навчального закладу, забезпечити доцільну послідовність здійснюваних перетворень і тим самим досягти запланованих результатів.

Стратегічне планування як методологічна категорія процесу упровадження освітніх змін володіє певними характеристиками, що свідчать про загальну спрямованість даної управлінської категорії на розвиток, такими як векторна спрямованість на досягнення найбільш важливих цілей і завдань для майбутнього організації, орієнтованість на забезпечення нововведень та змін в організації, своєчасність реагування на зміни в довіллі організації, що мають сприяти виживанню в нових умовах, опора на людський потенціал організації та ін.

Принципами упровадження змін у контексті стратегічного управління в освіті є інформативність, координація, комплексність, оптимальність, колегіальність, компетентність, відкритість, участь, акцентування на якості наданих послуг. На думку О. Чапрак, можна виокремити такі загальні стратегії упровадження змін у навчальному закладі: соціально-психологічна (зміна організаційної культури); управлінська (оновлення функціонального механізму управління); педагогічна (модернізація освітньо-виховного процесу); забезпечення ресурсами (створення й розвиток необхідних для якісної освіти ресурсів) [7]. Для етапу реалізації стратегії важливим є забезпечення максимально простих форм звітності (уникнення інформаційного шуму, надлишкового інформаційного обігу, властивого сучасним навчальним закладам, на противагу простому нагромадженню інформації), а також усунення потенційного конфлікту між стратегією та системою мотивації персоналу. Найбільш типовими вважаємо такі організаційні завдання управління освітніми змінами:

1) формування політичної динаміки (дієвих настанов) на підтримку змін через залучення впливових учасників у процес зміни, а потім поступового запрошення до участі інших працівників; швидке формування стилю лідерства, орієнтованого на зміни (це надважливо на перших етапах ініціації зміни); навмисне використання термінології зміни з метою органічного входження такої в постійний лексикон співробітників (поняття типу “постійні поліпшення”, “дисципліна процесів”); несуперечливе визначення континуїтетних цінностей – того, що змінюватись не буде; усвідомлення масштабів негативних наслідків відсутності змін (наприклад, через бенчмаркінг);

2) умотивованість на зміни, що передбачає заходи щодо широкого залучення співробітників до планування перетворень, чітке окреслення цілей змін та бажаних результатів, подання їх співробітникам у зрозумілій формі. Це системно зрощує довіру, взаємну відповідальність у колективі, надає час для відмежування від старого й осмислення нового, його переваг;

3) ефективний контроль над процесом змін, що передбачає структурну гармонію у функціонуванні компонентів організації та напрямів організаційної діяльності у ході упровадження змін (кожна організаційна сфера має розглядатися як можливість для поглиблення й прискорення змін); розроблення програм керування трансформацією – плану, що визначає зміни і послідовність дій, розподіл функцій і відповідальності між управлінцями; наділення конкретних співробітників повноваженнями і чіткою відповідальністю за керування змінами; створення організаційних структур на підтримку змін (наявність команди з проектування, експериментальних підрозділів), прорахунку потрібних для змін ресурсів (часу, залучення зовнішніх консультантів); формування системи зворотного зв'язку (опитувальні листи, формальні й неформальні інтерв'ю).

Процес контролю за упровадженням стратегії – специфічний компонент стратегічного управління, що має дієво інтегруватися з іншими функціями керівництва в управлінській системі. Контроль складається зі встановлення стандартів (що віддзеркалюють ключові фактори успіху в стратегії), виміру фактично досягнутих успіхів та проведення на цій основі організаційної корекції, якщо результати відрізняються від встановлених стандартів. Щоб бути ефективним, контроль повинен мати стратегічний характер, тобто відбивати загальні пріоритети організації та підтримувати їх. Контроль, як і планування, має бути гнучким і пристосовуватись до змін, що відбуваються. Адже незначні зміни планів іноді пов'язано з необхідністю суттєвих змін у системі контролю. Вітчизняні теоретики переконані, що складна і незрозуміла працівникам система контролю ніколи не буде ефективною [4; 5].

Процес реалізації стратегії організації дуже складний і може закінчитись неуспіхом через масу неврахованих факторів, як-от: непогодженість стратегічних та оперативних планів, неадекватність у визначенні ключових завдань і дій з упровадження стратегії, помилковість у виборі відповідальних за реалізацію стратегії керівників; обмеженість світогляду управлінців на рівні своєї компетенції короткотерміновими завданнями (конфлікти цілей на оперативному рівні); недостатня авторитетність менеджерів вищої та середньої ланок; несумісність національних культурних цінностей з корпоративними нормами організації; неузгодженість систем планування та контролю; суперечливість розподілу потрібних ресурсів. Виключно важливим у ході упровадження є розбиття всієї стратегії на більш дрібні завдання.

У сучасному світі єдиний факт, що не підлягає змінам, – це постійні зміни. Тому актуалізація проблеми стратегічного управління як засобу управління змінами в освіті відповідає вимогам часу. І хоча розвиток практики стратегічного управління у вітчизняних закладах освіти через об'єктивні причини розпочався пізніше, ніж в організаціях інших галузей, це скоріше дозволяє, ніж заважає, цілеспрямовано використовувати досвід, нагромаджені знання та методи стратегічного управління інших галузей в освіті, з урахуванням характерних рис та особливостей вітчизняної освітньої системи.

Стратегічне управління в освіті – це комплекс рішень та дій щодо окреслення та реалізації пріоритетних напрямів розвитку навчального закладу чи освітньої системи загалом. Стратегічне управління демонструє потенціал щодо забезпечення від більшості потенційних негативних наслідків змін, мінімізації ризиків та силового поля опору змінам, що значно збільшує шанси інновації на успішну реалізацію. Теорія стратегічного управління передбачає безперервний процес управління змінами як реакцію на виклики та динамічність зовнішнього середовища. Це можливість моделювати, висувати альтернативні рішення та обирати оптимальні шляхи розвитку організації, швидко реагуючи на соціальні замовлення.

Реалізація стратегії, як один із найважливіших етапів стратегічного управління, передбачає безпосереднє проведення змін. Стратегічні зміни є системними і, зазвичай, стосуються або організаційної структури, або організаційної культури. Проведенню стратегічних змін передують заходи: встановлення пріоритетів серед адміністративних завдань (для того щоб їхня відносна значущість відповідала стратегії); приведення наявних організаційних ресурсів у відповідність до стратегій, що реалізуються; розвиток наявних ресурсів (відповідно до елементів ланцюжка цінностей та пріоритетності різних завдань у часі); аналіз відповідності організаційної структури створеним стратегіям, складання сценарію можливого опору змінам. Будь-які зміни неможливі без урахування об'єктивних факторів, що задають умови проведення таких змін.

Проведене дослідження дозволило виявити напрями подальшого вивчення даної проблеми, зокрема формування готовності управлінця у сфері освіти до все більш широкого використання практик стратегічного управління в контексті безперервних освітніх змін та готовності майбутнього педагога до стратегічного планування розвитку навчального закладу. Перетворення стратегічного управління на головний спосіб і тип управління освітою істотно сприятиме зростанню ефективності та продуктивності управлінської праці, раціональному використанню часу і зусиль учасників освітнього процесу за рахунок їхньої концентрації на головному. Недостатньо вміле використання стратегічних підходів в управлінні освітніми закладами значною мірою зумовлює неефективне використання ресурсів, перевантаження надлишковою роботою, запізнїлу неадекватну реакцію на зміни довкілля навчального закладу, які на сучасному етапі стають все більш динамічними.

Стратегічне управління важливе не тільки на вищих щаблях управління освітою, а й зокрема для кожного окремого навчального закладу. Водночас у навчальних закладах України слід обережно використовувати підходи загального стратегічного управління. Це не означає, що вони непридатні в галузі освіти – у цьому контексті важлива побудова основ стратегічного управління саме навчальним закладом, що базуватимуться на освітньому матеріалі або будуть добре адаптованими до реалій освітнього довкілля.

#### **Література:**

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 303 с.
2. *Моисеев А.* Основы стратегического управления школой / А. Моисеев, О. Моисеева. – М. : Центр пед. образования. – 256 с.
3. *Моисеев А.* Проектное управление в образовании : учеб.-метод. комплект материалов для подготовки тьюторов / А. Моисеев. – М. : АПКИППР, 2007. – 124 с.
4. *Немцов В.* Стратегічний менеджмент / В. Немцов, Л. Довгань. – К. : Експрес-Поліграф, 2002. – 560 с.
5. *Скібіцька Л.* Антикризисный менеджмент / Л. Скібіцька, В. Матвеев, В. Щелкунов, С. Подреза. – К. : ЦУЛ, 2014. – 584 с.
6. *Томпсон А.* Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии : учеб. для вузов : [пер. с англ.] / А. Томпсон, А. Стрикленд. – М. : Банки и биржи ; ЮНИТИ, 1998. – 576 с.
7. *Чапрак Е.* Стратегическое планирование как средство формирования качества образования в педагогическом колледже : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.08 / Елена Чапрак. – Н. Новгород, 2007. – 185 с.

**Semenets-Orlova I. A. Strategic management as a system means of educational change management.**

*The article is dedicated to conceptualization of the strategic management as a system means of management of the changes in education. The author has detected a set of principles, which should be taken into account in the process of implementation of the strategic management. The article determined the advantages of the strategic management and the conditions, under which a company may possess the highest chances of achieving success in the implementation of educational change.*

**Key words:** strategic management, resistance to educational changes, educational change public administration, educational change.

Надійшла до редколегії 04.09.2015 р.

## **УДК 65.012.2**

**Б. І. Беззубко,**

викладач кафедри економіки і менеджменту  
Донбаської національної академії будівництва і архітектури,  
м. Краматорськ

### **НАУКОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

*Зроблено аналіз наукових принципів створення й функціонування державних механізмів стратегічного планування розвитку території. Виділено основні поняття територіального розвитку. Запропоновано визначення основних понять і категорій стратегічного планування території.*

**Ключові слова:** стратегічне планування, територія, програма, план, концепція.

Розвиток стратегічного планування територій (СПТ) є об'єктивною необхідністю і зумовлений наявністю загальносвітових, загальнодержавних, місцевих тенденцій у соціально-економічному, екологічному розвитку. СПТ сприяє виникненню істотних переваг як для органів державної влади і місцевого самоврядування, так і для територіальної громади в цілому.

Серед дослідників розвитку територій слід виділити О. Бойко-Бойчука, Г. Ветрова, Б. Жихаревича, О. Карого, М. Латиніна та ін. Та, незважаючи на різноплановість проведених досліджень, має місце невирішеність важливих теоретичних проблем розвитку механізмів державного управління СПТ, і насамперед це стосується концептуальної основи та понятійно-категорійного апарату.

Метою статті є характеристика наукових засад створення та розвитку державних механізмів стратегічного планування розвитку територій.

Державне стратегічне планування – функція державного управління з обрання пріоритетів, визначення з урахуванням наявних ресурсів цілей та напрямів розвитку, розроблення та виконання взаємопов'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку територій. Ці процеси здійснюються за допомогою державних механізмів: нормативно-правового, економічного, організаційного, соціального, інформаційного, за наявності відповідного методичного та ресурсного забезпечення.

До наукових засад створення та функціонування державних механізмів СПТ належать концепції, понятійно-категорійний апарат СПТ. У ході узагальнення наявних концепцій, що їх повинно бути враховано у процесі сучасного СПТ, як основні було виділено такі:

1. Концепція сталого розвитку, що ґрунтується на необхідності розбудови розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях та управління ним з позиції перш за все збереження середовища проживання, турботи про майбутні покоління. Під сталим розвитком територій розуміється соціально, економічно й екологічно збалансований розвиток, спрямований на створення економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічне переоснащення і реструктуризацію підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного розмаїття та культурної спадщини [1]. Європейська Комісія рекомендує мати в наявності сім елементів у керуванні інтегрованим сталим розвитком територій:

1) принципи – найголовніші аспекти сталого розвитку і керування міським середовищем,

2) політики – характер політичної участі й ангажованості, що необхідні для підтримки населених пунктів (міст);

3) співробітництво – моделі керування й угоди для розподілу відповідальності в роботі з різними зацікавленими сторонами;

4) процеси – узгодження концепцій і цілей для керування і моніторингу виконання дій;

5) політика – задоволеність місцевих потреб, повага до місцевих традицій, виконання норм національної та європейської нормативної бази;

6) плани – інтеграція територіальних і тематичних планів (“Порядок денний 21” та ін.);

7) програми – дії з досягнення обговорених цілей [2].

2. Концепції універсалізму й унікалізму. Концепція універсалізму виходить з ідеї еволюційної єдності світу, відповідно до якої регіони (населені пункти) проходять однакові стадії розвитку на загальному шляху, але в різний час. Робиться висновок про важливість дослідження та адекватного використання досвіду населених пунктів (міст) – лідерів відповідно до нових зовнішніх умов.

Сучасні регіони та населені пункти при СПТ все частіше намагаються комбінувати елементи цих двох концепцій, поєднуючи їхнє застосування або за різними секторами міської економіки і соціальної сфери, або за стратегічними напрямками розвитку. Наприклад, до вирішення завдання економічного зростання підходять з позицій універсалізму, а до пошуку міського бренду – з позицій унікалізму [3, с. 7]. В обох концепцій є сильні та слабкі боки.

Універсалізм дозволяє порівнювати рівні соціально-економічного розвитку територій, ранжувати їх, дає можливість упроваджувати готовий чужий досвід. Управління на регіональному та місцевому рівнях, в основу якого покладено стратегічне бачення розвитку, повинно також спиратися на такі загальні положення: формування механізму суспільної злагоди та партнерства, тобто взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з членами територіальної громади, суб'єктами

підприємницької діяльності, громадськими організаціями; визнання місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування як пріоритетних у своїй діяльності – інтересів членів територіальної громади; розроблення комплексу моніторингових заходів, коригування стратегічних цілей розвитку міста; закріплення стратегічних пріоритетів розвитку в конкретних місцевих програмах.

Концепція “унікалізму” приваблює органи влади і членів територіальної громади врахуванням особливостей культурного та соціально-економічного розвитку, екологічного стану територій. Стратегія, що розробляється на основі концепції “унікалізму”, може більш гнучко враховувати місцевий потенціал та ресурси, ефективніше залучати інвесторів, туристів тощо.

3. У розвинених країнах використовується багато управлінських моделей розвитку та функціонування населених пунктів, але їх поєднує одна мета – забезпечити їхніх мешканців якісними послугами, підтримувати високі стандарти умов проживання та створити сучасну місцеву інфраструктуру. Усі наявні концепції розвитку населених пунктів (насамперед це стосується розвитку міст, але, на наш погляд, їх можна використовувати для будь-якого населеного пункту) можна звести в такі групи:

а) концепція міста-підприємця (*urban entrepreneurship*) одержала поширення наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. у низці європейських країн (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія, Бельгія). Місто-підприємець використовує суспільні фінансові та інші ресурси, вкладаючи їх у комерційну сферу, іноді й поза своїми власними межами;

б) концепція міста-двірника, що бачить свої функції насамперед у задоволенні суспільних потреб, витрачає свої бюджетні та інші ресурси на створення сприятливого, оптимального середовища для життя людей, для ведення господарської діяльності. Це принципово інший погляд на використання суспільних ресурсів [4, с. 12–13].

Серед сучасних теорій, на нашу думку, більш сприятливою для СПТ, є комплексна теорія місцевого економічного розвитку, серед основних положень якої такі: основну увагу переносять з попиту (підприємства) на пропозицію (робоча сила, природні ресурси); місцеві інституції відіграють роль у визначенні проблем регіональної економіки та розбудові нових зв'язків усередині самої інституційної структури; переваги, зумовлені місцем розташування, пов'язано насамперед зі станом фізичного та соціального середовища, а не безпосередньо з географічним; території повинні шукати способів максимально залучити до економічного розвитку центри інтелектуальних ресурсів та місцевий бізнес [5, с. 88]. На наш погляд, сучасна концепція стратегічного планування на місцевому рівні повинна бути комбінованою, враховувати всі перелічені концепції.

Узагальнення фахової літератури дозволило уточнити сутність стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівні. На відміну від усталеного підходу, таке уточнення передбачає розгляд стратегічного планування:

– як системи, в основі якої лежать принципи СПТ, процедури (стратегічне прогнозування; програмування; проектування; аналіз); механізми розроблення та реалізації стратегічних документів (нормативно-правовий, економічний, інформаційний, організаційний, соціального партнерства), функції (прогнозування; організації процесів узгодження; мотивації; координації; регулювання; контролю й моніторингу);

– як діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування (ОМС) та членів громад або їхніх представників поіз визначення основної мети та завдань розвитку території;

– як послідовності конкретних дій з розроблення стратегічних документів розвитку на регіональному та місцевому рівнях, що включає такі етапи: розроблення, реалізацію, моніторинг та контроль стратегічних документів, спрямованих на досягнення стійкого соціально-економічного розвитку території та місцевої громади в єдності соціальних, економічних, науково-технічних, екологічних та інституціональних факторів і умов, що забезпечують підвищення конкурентоспроможності території, її адаптацію до зміни зовнішнього та внутрішнього середовища.

У результаті проведеного аналізу та узагальнення визначень, що містяться у фаховій літературі, нормативно-правових документах, було запропоновано нижченаведені визначення основних категорій СПТ.

Концепція розвитку територій – це прогнозно-аналітичний документ, що містить систему уявлень про стратегічний вибір, цілі та пріоритети розвитку населеного пункту, району, регіону; основні положення місцевої та регіональної соціально-економічної стратегії розвитку територій.

Стратегічний план – стратегічний документ, у якому визначено взаємозв'язок між основними цілями і завданнями для їхнього досягнення, показниками, за допомогою яких будуть вимірюватися результати діяльності.

Програма – стратегічний документ, що містить конкретні заходи з досягнення цілей та вирішення завдань, поставлених у концепції соціально-економічного розвитку території.

Проект – стратегічний документ, що представляє комплекс взаємопов'язаних заходів, спрямованих на вирішення конкретних проблем місцевого розвитку з визначеними термінами, учасниками, необхідними ресурсами на їхнє здійснення.

Розробляючи концепції СПТ, слід враховувати досягнення різних шкіл стратегічного планування:

– теорії регіонального розвитку – держава здійснює регулювання та контроль економічних процесів; регіонального розвитку, регіонального саморозвитку, що враховують інтереси регіонів, відповідальною за регіональний розвиток є місцева влада;

– соціал-реформістські муніципальні концепції – наділення міської і сільської громад правами ширшої автономії; збільшення представництва населення в органах місцевого самоврядування.

В Україні вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Разом з тим низка ознак вітчизняної моделі місцевої влади (збереження інституту районних і обласних рад, широке коло делегованих місцевому самоврядуванню повноважень виконавчої влади, конституювання інституту місцевих державних адміністрацій та ін.) свідчить про істотний залишковий вплив державної теорії місцевого самоврядування й теорії муніципального дуалізму [38].

На думку О. Широкова, можна виділити три основні наукові школи стратегічного планування:

1) традиційна (консервативна) школа ґрунтується на аналізі процесів, що відбувалися раніше, визначенні тенденцій і трансляванні (інтерполяції) їх у майбутнє, тобто на прогнозі, що спирається на минуле і сьогодення (“погляд у майбутнє”);

2) футуристична школа, навпаки, базується на баченні бажаного майбутнього (“погляд з майбутнього”);

3) змішана школа, як випливає з її найменування, містить у собі елементи обох названих шкіл і здається більш “практичною” [6].

Отже, розробляючи стратегічні плани розвитку територій, можливо брати за основу методологію і методику однієї зі шкіл, обрану залежно від специфіки умов розвитку, наявних ресурсів і розв'язуваних завдань. Стратегічне управління, а на наш погляд – і планування, пов'язано з реалізацією конкретної парадигми регіонального і місцевого розвитку. Воно спрямовується на досягнення стратегічних цілей, що являють собою результат конкретизації та декомпозиції концептуальної мети. Важливими методологічними чинниками стратегічного управління (планування) є розроблення дієвих механізмів упровадження стратегій розвитку основних сфер (населених пунктів), визначення оптимального рівня спеціалізації та можливостей диверсифікації всього міського комплексу, формування синтезованих ресурсних потенціалів, а також з'ясування реальних і актуальних цілей для наступного рівня управління – поточного.

Проведені дослідження дозволяють дійти висновку про необхідність подальшого вдосконалення наукових засад СПТ. Це можливо здійснити в межах розроблення комплексної концепції розвитку території. До основних цілей розроблення цієї концепції можна віднести такі:

- виявлення проблем економічного, соціального, екологічного розвитку території, що вимагають першорядної уваги місцевої, регіональної та національної влади;
- аналіз можливих шляхів виврішення актуальних проблем за допомоги ресурсів як місцевих, так і регіональних, і національних;
- визначення пріоритетів, що використовуються під час прийняття управлінських рішень із приводу розподілу бюджету й інших ресурсів між висунутими проектами розвитку окремих сфер;
- підвищення скоординованості діяльності окремих підрозділів місцевої, регіональної адміністрації;
- поліпшення іміджу населених пунктів, консолідація сил приватного і громадського секторів у вирішенні проблем міста, підвищення довіри членів громади до місцевої влади.

#### **Література:**

1. Концепція сталого розвитку населених пунктів / схв. постановою Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
2. Ръководство за устойчиво управление на градската среда “Жизнени градове” / А. Крейди, К. Зуйдема, Дж. Портър, Г. Роо. – Европейска комисия, 2007.
3. Российские и мировые тенденции и тренды в сфере стратегического территориального планирования городов, агломераций и регионов. – Режим доступу : [http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije\\_i\\_mirovyje\\_tendencii\\_i\\_trendy\\_v\\_sfere\\_strategichesk.pdf](http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije_i_mirovyje_tendencii_i_trendy_v_sfere_strategichesk.pdf).
4. Управление муниципальным экономическим развитием / под ред. Г. Ю. Ветрова. – М. : Фонд “Ин-т экономики города”, 2009. – 258 с.
5. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів. – К. : Школа, 2012. – 183 с.
6. Широков А. Н. Методические рекомендации по стратегическому планированию в муниципальных образованиях / А. Н. Широков, С. Н. Юркова ; ФГНУ “Рос. науч. центр гос. и муницип. управления”, 2011. – Режим доступу : [municipal-sd.ru/?q=node/36](http://municipal-sd.ru/?q=node/36).

#### **Bezubko B. I. Scientific foundations state mechanisms of strategic development planning of territories.**

*The analysis of scientific principles of creation and functioning state mechanisms of strategic development planning of territory has been done. The basic concepts of territorial development have been allocated. The definition of basic concepts and categories of strategic planning of territory have been proposed.*

**Key words:** strategic planning, territory, programs, plans, concept.

*Надійшла до редколегії 30.09.2015 р.*



УДК 351.711 (332.122)

**О. М. Білотіл,**

здобувач науково-дослідної лабораторії з управління у сфері цивільного захисту  
Науково-дослідного центру Національного університету цивільного захисту,  
м. Харків

## **ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ТУРИСТИЧНІЙ ІНДУСТРІЇ ПРИЧОРНОМОРСЬКОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ**

*Охарактеризовано послідовність етапів формування стратегії державного управління в загальному випадку. Побудовано послідовність етапів побудови системи стратегічного державного управління в туристичній індустрії. Сформульовано вимоги до стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України.*

**Ключові слова:** стратегія розвитку, державне управління, туристична індустрія, Причорноморський регіон України.

Актуальність стратегічного державного управління в сучасних умовах полягає у виборі ключових напрямів, а також у забезпеченні необхідного потенціалу для довгострокового соціально-економічного розвитку країни чи її регіонів.

Зокрема, стратегічне державне управління в туристичній індустрії відіграє ключову роль у загальній системі управління соціально-економічним розвитком країни.

Питанням стратегічного розвитку державного управління присвятили власні наукові праці такі вчені, як М. Борушак [1], Н. Алексєєва [2], О. Савіцька, Н. Савіцька [3]. Проте в зазначених напрацюваннях відсутні комплексні рекомендації щодо формування стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії.

Враховуючи вищезазначене, метою цієї статті є формування стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії.

Для досягнення зазначеної мети в роботі потрібно поставити та вирішити такі завдання:

- охарактеризувати послідовність етапів формування стратегії державного управління в загальному випадку;
- побудувати послідовність етапів побудови системи стратегічного державного управління в туристичній індустрії;
- сформулювати вимоги до стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України.

Кінцевим результатом стратегічного державного управління є відповідна остаточно сформована ефективна стратегія, що являє собою функцію, яка залежить не від часових характеристик, а визначається характеристиками напрямів. Вона не потребує вживання негайних заходів, а реалізується через розроблення комплексних планів, систему бюджетів усіх рівнів, упровадження цільових програм розвитку тощо. Узагальнену послідовність етапів побудови стратегії державного управління наведено на рис. 1.

В основі стратегічного державного управління лежить стратегічне державне планування, під яким у загальному випадку розуміється управління, відповідне поставленим довгостроковим цілям і завданням розвитку країни в цілому та її окремих регіонів в соціально-економічному аспекті. При цьому слід зазначити, що необхідно відрізнити стратегічні цілі державного планування від довгострокових. Зокрема,

стратегічні цілі є основоположними та демонструють загальні напрями державної політики. Це стосується й індустрії туризму. Враховуючи це, визначення стратегічних цілей є ключовим аспектом стратегічного державного планування в туристичній індустрії Причорноморського регіону України.



Рис. 1. Послідовність етапів формування стратегії державного управління в загальному випадку

Зазвичай розробляється ієрархія стратегічних цілей державного планування.

Перш за все встановлюються ключові довгострокові цілі, після чого здійснюється визначення середньострокових та короткострокових цілей, що відповідають довгостроковим.

При цьому стратегічні цілі державного планування повинно бути пов'язано з відповідними функціями держави в досліджуваній сфері, зокрема у сфері туризму та курортів. Слід акцентувати увагу на тому, що цілі стратегічного державного планування визначаються на основі відповідних стратегічних пріоритетів та місії стратегічного державного планування, як показано на рис. 1.

Відповідно, забезпечити сталий розвиток туристичної індустрії Причорноморського регіону України може тільки державне планування, що спирається на стратегічні пріоритети, під якими слід розуміти міжфункціональні цілі державного планування, визначені відповідно до складових комплексної державної політики у сфері туризму та курортів з урахуванням особливостей усіх областей Причорноморського регіону України, виконання яких є критично важливим для державного управління в туристичній індустрії на зазначеній території.

Стратегічні цілі державного планування традиційно віддзеркалюються в концепціях, стратегіях, програмах розвитку держави в цілому чи окремих її регіонів, а

також в інших нормативно-правових документах. Стратегічні цілі державного планування ґрунтуються на проведенні попереднього аналізу, який дозволяє визначити поточні умови, тенденції й обмеження соціально-економічного розвитку внутрішнього, зовнішнього, міждержавного та міжнародного походження.

При цьому стратегічне державне планування повинне здійснюватися на всіх рівнях управління, починаючи з загальнодержавного. Тим самим стратегічне державне планування забезпечує координацію роботи центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в контексті реалізації запланованих заходів щодо досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку всіх рівнів.

Стратегічне державне планування має передбачати можливі зміни всіх зазначених вище чинників і, відповідно, повинне мінімізувати всі відповідні загрози. Крім того, стратегічне державне планування повинне чітко визначати потребу в усіх видах ресурсів для якісного досягнення поставлених цілей та запобігання ризикам під час прийняття інвестиційних рішень довгострокового характеру щодо вкладання фінансових ресурсів у великі проекти.

Традиційно стратегічне державне планування доповнюється та конкретизується за допомогою тактичного державного планування, під яким розуміється сукупність рішень, що забезпечують найбільш прийнятний варіант упровадження стратегії в поточних умовах або беручи до уваги обставини, що є новими чи непередбаченими та потребують швидкого реагування. Враховуючи це, фактично тактичне державне планування полягає в розробленні стратегій середньострокового та короткострокового типу (тактик), спрямованих на реалізацію визначених операцій та необхідних для цього ресурсів у ході досягнення довго- та середньострокових стратегічних цілей відповідно до їхньої побудованої ієрархії. При цьому слід зазначити, що стратегія на одному рівні управління може буди водночас тактикою на іншому.

Ураховуючи це, стратегією державного управління в туристичній індустрії можна вважати доповнену комплексом реальних заходів загальну концепцію реалізації державної політики в сфері туризму та курортів, завдяки якій у цій сфері вдається: досягати визначених принципів, пріоритетів, цілей розвитку; оптимально використовувати всі ресурси, необхідні для розвитку галузі; вирішувати проблеми, що перешкоджають вдосконаленню туристичної індустрії.

Отже, слід зазначити, що стратегічне державне управління в туристичній індустрії відіграє ключову роль в загальній системі управління соціально-економічним розвитком країни в цілому та у Причорноморському регіоні зокрема.

Належний рівень конкурентоспроможності зазначеної території на рівні національної та світової індустрії туризму може бути забезпечено тільки за наявності розвиненої системи стратегічного державного управління, яка, у свою чергу, орієнтована на розроблення дієвих інструментів для досягнення поставлених цілей усіх рівнів ієрархії в довгостроковій перспективі.

Доцільно припустити, що система стратегічного державного управління туристичною індустрією будується в тій послідовності, яку показано на рис. 2.

При цьому необхідність розроблення такої складової зазначеної вище системи, як стратегія розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України, полягає в забезпеченні ефективного вирішення структурних проблем розвитку завдяки підвищенню рівня системності заходів, що реалізуються органами державної влади в цьому контексті. Відповідно, до стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України доцільно висунути низку вимог (табл. 1).



Рис. 2. Послідовність етапів побудови системи стратегічного державного управління в туристичній індустрії

Дотримання всіх зазначених в табл. 1 вимог до стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону, надасть такі можливості: приділення уваги ключовим проблемам туристичної індустрії Причорноморського регіону України (проблеми-причини), вирішення другорядних проблем із точки зору їхньої належності до групи проблем-наслідків; визначення перспективних шляхів розвитку туристичної індустрії Причорноморського регіону України з мобілізацією всіх необхідних акумульованих ресурсів; здійснення координації всіх заходів щодо реалізації принципів, пріоритетів та цілей державного управління в туристичній індустрії стосовно Причорноморського регіону України на основі визначення способів оптимального використання наявної ресурсної бази; формування стратегічного потенціалу Причорноморського регіону України на національному рівні.

У цілому характер і особливості стратегії державного управління туристичною індустрією Причорноморського регіону зумовлені такими характеристиками: потенціалом регіону, його фінансово-економічним становищем; ключовими характеристиками обраної моделі регіонального розвитку; історичним досвідом; особливостями менталітету, традиціями; забезпеченістю різнохарактерними ресурсами, зокрема природно-рекреаційними та енергетичними, а також можливостями їхнього раціонального використання; складом та кваліфікаційним рівнем робочої сили, задіяної в індустрії туризму; рівнем та перспективами розвитку науки, наявністю новітніх технологій тощо.

Загальні вимоги до стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України

Найменування вимоги	Сутнісна характеристика
Реальність	Стратегія державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України повинна відповідати ситуації, що склалася на зазначеній території, історико-культурному, природно-рекреаційному, економічному, технічному потенціалу регіону, а також загальнонаціональним цілям
Логічність	Наявність у стратегії державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України внутрішньої цілісності, гнучкості, несуперечності її елементів; забезпечення синергетичного ефекту їхньої взаємодії
Дотримання етико-моральних принципів	Реалізація стратегії державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону не повинна суперечити дійсним нормам етики та моралі в суспільстві
Взаємодія з зовнішнім та внутрішнім середовищем	Стратегія державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону може коригуватися відповідно до змін навколишнього середовища на рівні зазначеної території, країни чи світу
Альтернативність	Стратегія державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону повинна бути розробленою в декількох варіантах
Урахування суспільних інтересів	Взяття до уваги інтересів окремих верств чи груп населення, а також суспільства в цілому
Ризикованість	Взяття до уваги можливих ризиків у ході реалізації стратегії державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону з прогнозуванням їх виправданості

Отже, у ході проведення цього дослідження було зроблено такі висновки:

1. Дослідження послідовності етапів формування стратегії державного управління в загальному випадку показує, що стратегічні цілі державного планування повинно бути пов'язано з відповідними функціями держави в сфері туризму та курортів.

2. З метою формування комплексного уявлення щодо складових системи стратегічного державного управління в туристичній індустрії нами запропонована відповідна послідовність етапів її побудови.

3. Визначення вимог до стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України дозволило оцінити потенційні можливості її перспективної реалізації.

#### Література:

1. *Борушак М.* Проблеми формування стратегії розвитку туристичних регіонів : монографія / М. Борушак. – Львів : ІРД НАН України, 2006. – 288 с.

2. *Алексеева Н. Ф.* Регіональні аспекти стратегії розвитку туристичної індустрії / Н. Ф. Алексеева, Л. М. Сакун // Економіка. Управління. Інновації. – 2012. – № 2. – Режим доступу : [http://tourlib.net/statti\\_ukr/alekseeva.htm](http://tourlib.net/statti_ukr/alekseeva.htm).

3. *Савіцька О. П.* Стратегія розвитку туристичної індустрії в Україні: регіональні аспекти / О. П. Савіцька, Н. В. Савіцька // Вісн. Нац. ун-ту “Львівська політехніка”. Проблеми економіки та управління. – 2013. – № 754. – С. 68–74.

**Bilotyil O. M. Formation of strategy of public administration development in the tourist industry of Ukrainian Black Sea region.**

*The sequence of stages of formation of public administration strategy is characterized generally in article. The sequence of stages of strategic public administration system creation in the tourist industry is offered. Requirements to strategy of public administration development in the tourist industry of Ukrainian Black Sea region are formulated.*

**Key words:** development strategy; public administration; tourist industry; Ukrainian Black Sea region.

*Надійшла до редколегії 04.09.2015 р.*

## **УДК 351.83**

**А. С. Заскалкін,**

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

### **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І ПРИВАТНОГО СЕКТОРА У ВИРІШЕННІ СУСПІЛЬНО ЗНАЧУЩИХ ЗАВДАНЬ**

*Розглянуто теоретико-методологічні основи взаємодії держави і приватного сектора у вирішенні суспільно значущих завдань та надано пропозиції з удосконалення цього процесу.*

**Ключові слова:** держава, приватний бізнес, взаємодія, приватизація, державне управління, державно-приватне партнерство.

На сьогодні, незважаючи на наявність окремих розробок з питань власності, регулювання державою приватних економічних відносин, контролю державою приватного сектора тощо, феномен державно-приватних партнерств у теоретичному плані, особливо на регіональному і місцевому рівнях, досліджено явно недостатньо. Понятійно-категоріальний апарат державно-приватного партнерства ще не сформувався, відсутнє єдине розуміння суті державно-приватних партнерств. Фактично недосконалими залишаються проблеми синтезу двох форм власності – державної та приватної з метою фінансування соціально значущих проектів, можливих шляхів урегулювання конфліктів інтересів у державно-приватних партнерствах. Отже, дослідження природи та механізму державно-приватного партнерства, виявлення його ролі у вирішенні соціальних проблем є надзвичайно актуальним у теоретичному і практичному відношеннях.

Загальнометодологічні аспекти співпраці держави і приватного бізнесу та механізми державно-приватного партнерства для вирішення інфраструктурних проектів висвітлюються у працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, таких як В. Варнавський, В. Вакуленко, М. Василенко, О. Вінник, М. Джеррард, К. Павлюк, С. Павлюк, А.Клименко, В. Королев та ін. В основному предметі досліджень є конкретні прикладні питання функціонування окремих форм державно-приватного партнерства. Незважаючи на представницький список робіт представлених авторів, недостатньо вивченими є проблеми вибору форм партнерства та організації фінансування спільних проектів, маловивченими залишаються питання використання державно-приватного партнерства як інституту сучасної змішаної економіки при значущій ролі держави і все більшій ролі приватного сектора.

Метою даної статті є визначення теоретико-методологічних основ взаємодії держави і приватного сектора з вирішення суспільно значущих завдань та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

У теорії М. Портера про конкурентну перевагу країн як фактори сталого соціально-економічного розвитку країни розглядаються інвестиції, інновації та добробут населення. Процес інтеграції України до європейського співтовариства може бути стимульований успішним переходом на інноваційний шлях розвитку економіки, забезпечений нарощуванням обсягу інвестицій та підвищенням ефективності використання їх.

Обмеженість припливу капіталу із зовнішніх джерел зумовлює необхідність цілеспрямованого регулювання механізмів внутрішнього інвестиційного процесу. Особливою технологією залучення додаткових ресурсів в економіку країни та/або її окремих адміністративно-територіальних утворень у широкому діапазоні сфер діяльності з метою прискореного розвитку найбільш значущих об'єктів громадської інфраструктури та надання якісних медичних, освітніх, комунальних, транспортних та інших послуг виступає інститут державно-приватного партнерства (у зарубіжній доктрині та практичній діяльності використовується термін Public Private Partnerships, PPP), що дозволяє на основі конструктивного і взаємовигідного співробітництва органів державної влади і національних бізнес-структур спрямовувати зусилля підприємців на вирішення найбільш значущих для суспільства соціально-економічних проблем при збереженні невід'ємних повноважень і функцій держави. При цьому регуляторна діяльність держави здійснюється за такими основними напрямками: розроблення стратегії та принципів відносин бізнесу з публічною владою і суспільством у цілому; формування інституціонального середовища для розроблення й реалізації партнерських проектів; організація державно-приватного партнерства та управління ним, розроблення форм, методів і конкретних механізмів.

Партнерські відносини держави і бізнесу завжди знаходилися в полі особливої уваги владних структур. Проблеми поліпшення управління державною власністю та можливостей залучення приватних капіталів до реалізації суспільно-соціальних інтересів вимагали регулярного перегляду концептуальної бази [8].

За кордоном до державно-приватного партнерства прийнято відносити широкий спектр бізнес-моделей, сфер застосування, відносин. У найзагальнішому розумінні термін “державно-приватне партнерство”, або ДПП, застосовується при використанні будь-яких ресурсів приватного сектора (капіталу, ноу-хау, підприємницького та менеджерського досвіду) для задоволення суспільних потреб.

Предметом регулювання інституту державно-приватного партнерства є суспільні відносини двох і більше суб'єктів. Основною ознакою партнерських відносин є встановлення контактів, що породжуються спільною діяльністю і включають в себе комунікацію (обмін інформацією), інтеракцію (обмін діями) і соціальну перцепцію (сприйняття й розуміння партнера). У цьому контексті взаємне волевиявлення є сполучною ланкою між початком відносин партнерів і подальшою реалізацією поставлених партнерами завдань.

Термінологічно-концептуальний аналіз показав, що в сучасній світовій практиці державно-приватне партнерство розуміється і як система відносин держави і бізнесу, широко використовувана як інструмент національного, міжнародного, регіонального, міського, муніципального економічного і соціального розвитку; і як конкретні проекти,

спільно реалізовані державними органами і приватними компаніями на об'єктах державної та муніципальної власності [1, с. 21].

Нині ідеологія використання інституційних та організаційних механізмів державно-приватного партнерства щодо залучення бізнес-компаній для тривалого фінансування і поточного управління суспільною інфраструктурою та широким колом об'єктів державної власності отримала поширення у світі. ДПП перетворилося на одну з умов формування ефективної економічної політики, підвищення інвестиційної та інноваційної активності, зростання конкурентоспроможності країни, стимулом для розвитку виробничої та соціальної інфраструктур.

Однією з широко використовуваних у практиці ДПП технологій є довгострокові цільові програми, ініціатива постановки проблемного питання в яких може належати не тільки конкретному органу влади (органу державної влади або місцевого самоврядування), але також іншим учасникам – фізичним та/або юридичним особам.

Державно-приватне партнерство як відносно нове явище у світовому господарстві відбиває процеси розширення й ускладнення форм взаємодії держави та бізнесу.

Передбачається, що діяльність партнерів у рамках ДПП є взаємовигідною: державі – для вирішення складних проблем суспільного сектора за рахунок отримання додаткових джерел фінансування в умовах бюджетної економії за збереження контрольних функцій у соціально значущих секторах економіки; бізнесу – для збільшення вартості капіталу за рахунок зростання обсягів виробництва, розвитку нових ринків (містких, стійких і передбачуваних), стабільного збільшення прибутку, полегшення виходу на світові ринки, активізації залучення іноземних інвестицій у реальний сектор економіки.

Державно-приватне партнерство – досить складний комплекс юридичних, організаційних та інших відносин між владними органами та бізнес-структурами. Співпраця між державними та приватними партнерами може здійснюватися в рамках різних законодавчих структур, з різноманітним діапазоном сфер застосування, завдань і компетенцій. Кожна зі сторін партнерства додає свій внесок у спільний ДПП-проект: бізнес – фінансові ресурси, професійний досвід, ефективне керування та використання ресурсів, гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, схильність до інновацій, розвиток нових форм організації виробництва, створення нових підприємств, формування ефективних інтеграційно-коопераційних зв'язків тощо; держава – бюджетні кошти, податкові преференції, митні та інші пільги і гарантії, сформоване інституційне середовище для розроблення й реалізації ДПП-проектів тощо.

Аналіз міжнародного досвіду дозволив виділити три стадії зрілості країн за можливостями реалізації ДПП-проектів:

– перша стадія (примітивний рівень): формування рамкових умов використання ДПП – розроблення пріоритетів політики і нормативно-правової бази, ініційованих державним сектором (країни Східної Європи і Латинської Америки, пострадянські країни);

– друга стадія: уточнення моделей ДПП; поява гібридних форм ДПП (фінансування з боку державного сектора здійснюється кількома бюджетними рівнями); розвиток ринку ДПП-проектів; створення спеціалізованих структур, що займаються проблемами ДПП в галузевих державних і муніципальних установах; залучення до реалізації ДПП-проектів інститутів фінансового ринку (розвинені європейські країни – Франція, Іспанія, Італія, Греція, Німеччина; також США, Канада, Японія та Нова Зеландія);

– третя стадія (високорозвинений рівень): удосконалення використовуваних форм ДПП, поява комплексних ДПП-програм; ускладнення схем розподілу ризиків



під час реалізації ДПП-проектів (стосовно всього життєвого циклу, а не для окремих його стадій); розширення учасників ДПП-ринку (пенсійні фонди, фонди прямих інвестицій); підвищення ефективності та конкурентоспроможності органів влади за рахунок передачі управлінського досвіду приватного сектора державному (Великобританія та Австралія).

Світовими лідерами у сфері державно-приватного партнерства визнаються Великобританія, Німеччина, США і Франція.

Зацікавленість у інвестиціях у формі ДПП, викликана потребою держави у приватних інвестиціях та активізації підприємницької ініціативи, виникла ще в середньовіччі. Наприклад, перший у світовій історії проект на концесійній основі, пов'язаний із будівництвом каналу інженером А. Крапон у долині Кроу міста Салонде-Прованс (Франція), датований 1552 р. [7].

На межі ХІХ–ХХ ст. державно-приватні партнерства створювалися в Німеччині та Франції в сфері житлово-комунального господарства (ЖКГ). У 1882 р. було укладено контракт із братами Перр'є на енергопостачання центральних районів Парижа. У концесійній формі державно-приватне партнерство традиційно активно використовувалося багатьма країнами, насамперед у сфері будівництва та експлуатації залізниць [8].

У 50-х рр. ХХ ст. термін “Public Private Partnership” застосовувався у сфері фінансування об'єктів громадського користування, а в 60-х рр. ХХ ст. позначав спільні державно-приватні підприємства у зв'язку з модернізацією і перебудовою міст. У 80-х рр. ХХ ст. схема РРР в США означала співпрацю державного та приватного секторів на міському та регіональному рівнях, для європейських країн – участь у будівництві шкіл, лікарень, трубопроводів, платних автодоріг і мостів, очищенні міських стічних вод, обслуговуванні електростанцій і систем освітлення та ін.

В умовах кризових явищ у фінансовому секторі та необхідності переходу економіки на інноваційний шлях розвитку здійснюється активний пошук інструментів стимулювання інвестиційної і підприємницької активності приватного сектора. Як такий інструмент на перший план висувається зацікавлене партнерство державних органів влади з представниками приватного бізнесу, що здійснюється в різних інституційно-економічних формах на різних рівнях національного господарства – національному та місцевому.

Розгорнуте визначення пропонує В. Варнавський, згідно з яким механізм державно-приватного партнерства – це інституційний та організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості до забезпечення суспільних послуг [1, с. 54].

У контексті досліджуваної проблематики особливий науковий інтерес становить реалізація пріоритетних національних проектів, під якими ми розуміємо комплекс заходів щодо інституційних перетворень, спрямованих на економічний, соціокультурний та екологічний розвиток країни, що здійснюються за активної підтримки держави в таких пріоритетних напрямках: здоров'я; освіта; розвиток агропромислового комплексу; доступне і комфортне житло на середньострокову перспективу [3, с. 35].

Пріоритетні напрями покликані підвищити ефективність соціальної політики держави, ввести в дію інструментарій соціально-економічних заходів із забезпечення, реалізації й дотримання основних прав людини і громадянина, модернізувати соціальну структуру життя суспільства. Проблематика пріоритетних напрямів відрізняється

безсумнівною актуальністю, оскільки результати зусиль держави в цьому напрямі зачіпають все суспільство, стимулюють зростання економічної активності в підприємницькому середовищі, істотним чином впливають на розвиток країни та якість життя його громадян. Реалізація пріоритетних національних проєктів, що вимагає опрацювання економічних і правових питань з метою мобілізації всіх можливих ресурсів, на нашу думку, органічно вбудовується в концепцію ДПП.

Слід зазначити, що серед вітчизняних спеціалістів і практиків немає єдиної думки про те, які форми взаємодії влади та бізнесу слід відносити до ДПП. У цілому трактування ДПП, що позиціонуються в науковій літературі, умовно можна розуміти двояко:

- у широкому сенсі під ДПП мається на увазі будь-яка офіційна конструктивна взаємодія влади і бізнесу в економіці, політиці, культурі, науці тощо;
- у вузькому сенсі ДПП описує взаємодію бізнесу і влади у процесі реалізації соціально значущих проєктів, що мають загальнодержавне значення.

Ми не розділяємо позицію сприйняття феномена ДПП в широкому сенсі як партнерство держави і бізнесу, що зводиться до інвестицій, спрямованих на підтримку крупних інноваційних проєктів в економіці, освіті та науці, при реалізації яких рівноправні партнери взаємодіють між собою, об'єднуючи вклади, розподіляючи відповідальність і ризики, отриманий прибуток. Враховуючи, що основна частина проєктів неконцесійного типу складається на рівні муніципальних утворень, багато аналітиків вважають за краще говорити про *публічно-приватне партнерство* (public-privatepartnership) [2; 4; 5; 6].

Публічно-приватне партнерство (ППП) – це співпраця органів публічної (державної та місцевої) влади з приватним бізнесом, яке ґрунтується на принципах досягнення балансу публічних і приватних інтересів, економічної ефективності реалізованих проєктів, соціальної спрямованості діяльності та взаємної відповідальності всіх сторін за прийняті зобов'язання.

Отже, PPP – це в багатьох випадках тристороння взаємодія бізнесу, держави і некомерційних організацій громадянського суспільства. Та й сама держава виступає тут як публічний інститут, який діє лише як одна зі сторін рівноправної взаємодії на партнерських засадах.

Тут необхідно уточнити, що у варіанті публічно-приватного партнерства партнером бізнесу є не тільки держава, але і муніципалітети, і громадські інститути, котрі взаємодіють у сфері фінансування, розроблення, будівництва та поточного обслуговування об'єктів муніципальної інфраструктури або в наданні приватними підприємствами певного виду публічних (державних або муніципальних) послуг.

На думку експертів, у розвинених економіках 75–80 % усіх проєктів, що реалізуються на засадах публічно-приватного партнерства як сукупності форм взаємодії муніципальної влади та приватних підприємств, припадає на об'єкти, що надають соціально значущі послуги [1; 7; 8]. Сьогодні, в умовах зростання дефіцитів регіональних і місцевих бюджетів, саме публічно-приватні партнерства можуть стати ефективним інструментом залучення позабюджетних коштів у проєкти з модернізації галузей сфери послуг та соціальної інфраструктури в цілому.

При реалізації проєктів на умовах PPP держава залучає і приватний бізнес для реалізації своїх власних завдань, які вона не може вирішити одномоментно в рамках наявних бюджетних обмежень. PPP, за своїм економічним змістом, є альтернативою прямого бюджетного фінансування, прямих капітальних вкладень.

Механізми ППП реалізуються через базову конструкцію залучення приватних інвестицій у різні види суспільної інфраструктури та публічних послуг.

У зарубіжній практиці делегування повноважень із надання публічних послуг приватним особам комерційними і некомерційними організаціями, переважно у сфері розвитку житлової, комунальної, соціально-культурної, освітньої і фізкультурно-спортивної інфраструктури муніципалітетів та інфраструктури муніципальних об'єктів охорони здоров'я, застосовується досить активно [7].

При цьому ППП обов'язково має розглядатися як сукупність відносин, котрі підлягають моніторингу, що дозволяє зберегти контроль і нагляд держави і муніципалітетів за сферою надання соціально значущих послуг у необхідних для населення обсягах, необхідних структури та якості. В англомовній літературі цю сферу найчастіше описує особливий термін – “publicsocialprivatepartnerships”, тобто “публічно-приватне партнерство у сфері надання соціальних послуг і соціальної підтримки незахищених груп населення”, що одержав поширення в останні роки.

Партнерство в реалізації соціальних проектів на муніципальному рівні – найбільш перспективна сфера взаємодії органів місцевого самоврядування, громадських організацій та бізнесу, пов'язаних мережею формальних і неформальних взаємин, зумовлених зацікавленістю в успішному соціально-економічному розвитку муніципального утворення.

На наш погляд, однією з форм публічно-приватного партнерства є муніципально-приватне партнерство (МПП) – об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування і партнерів на тривалій основі з питань соціально-економічного розвитку муніципального утворення. Муніципалітет залучає кошти приватних партнерів для виконання робіт із будівництва або експлуатації, реконструкції об'єктів соціальної значущості, а також на надання публічних послуг з їх використанням. По суті, це те саме ДПП, але тільки з питань місцевого значення, здатне забезпечити на тривалу перспективу стабільне економічне зростання муніципальних утворень через збільшення показників зайнятості населення, розвитку торгівлі, збільшення попиту на соціально-побутові послуги, стимулювання підприємницької активності, у т. ч. малого і середнього бізнесу. Основними формами реалізації муніципально-приватного партнерства є концесія, фінансування частини видатків на реалізацію соціальних програм та інвестиційних проектів, надання комунального майна в користування.

Ще одним суттєвим фактором підвищення ефективної системи ППП є активна участь у відносинах партнерства не тільки бізнес-структур і держави, але і недержавних некомерційних організацій, які повинні відігравати роль сполучної ланки між бізнесом, державою і населенням як головної цільовою групою.

Отже, саме ППП – співпраця органів публічної (державної та місцевої) влади з приватним бізнесом, некомерційними організаціями, що ґрунтується на принципах досягнення балансу публічних і приватних інтересів, економічної ефективності проектів, що реалізуються, діяльності соціально спрямованості та взаємної відповідальності сторін за прийняті зобов'язання, – найбільш точно і повно характеризує тристоронню взаємодію бізнесу, держави і некомерційних організацій громадянського суспільства при переході до інноваційного розвитку інфраструктури надання соціально значущих послуг, вивільнення частини бюджетних коштів та залучення адресних соціально орієнтованих інвестицій.

В умовах зростання дефіциту місцевих бюджетів, а також при нинішньому стані бюджетних та інших відносин, між рівнями влади забезпечити нормальне функціонування комерційних і муніципальних об'єктів інфраструктури з надання соціально значущих послуг можливо лише за рахунок залучення ресурсів усіх акторів ППП на території.

**Література:**

1. *Варнавский В. Г.* Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. – М. : ИД Гос. ун-та – Высш. шк. экон., 2010. – 287 с.
2. *Вінник О. М.* Корпоративні і партнерські відносини: проблеми правового регулювання / О. М. Вінник. – К. : Ін-т приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. – 161 с.
3. *Грищенко С.* Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства : практич. посіб. для органів місцевої влади та бізнесу / С. Грищенко. – К. : [б. в.], 2011. – 232 с.
4. Закон України про державно-приватне партнерство // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
5. *Павлюк К. В.* Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові пр. КНТУ. Екон. науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
6. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг : монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін. ; за ред. Ю. П. Лебединського. – Ужгород : Патент, 2003. – 192 с.
7. *Хеда С.* Державно-приватне партнерство: світовий досвід і перспективи розвитку в Україні / С. Хеда // Юридична газета. – 2014. – № 31/32 (425/426) – С. 18–22.
8. *Gerrard M. B.* What are public-private partnerships, and how do they differ from privatizations? / M. B. Gerrard // Finance & Development. – 2010. – Vol. 38, № 3. – P. 26–31.

**Zaskalkin A. S. Theoretical and Methodological Basis for State-Private Sector Interaction to Accomplish Socially Significant Tasks.**

*The paper considers the theoretical and methodological framework for cooperation between the state and private sector to address socially important tasks, and provides suggestions for improving the process.*

**Key words:** state, private business, collaboration, privatization, public administration, public-private partnership.

*Надійшла до редколегії 11.09.2015 р.*

**УДК 351**

**Г. П. Кухарева,**

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

**НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ  
ЯК ШЛЯХ ДО СТАНОВЛЕННЯ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

*Зроблено аналіз концепції належного урядування, включаючи її основні положення, принципи, цілі, характеристики. Висвітлено переваги концепції, її основні положення, а також недоліки та проблемні питання. Означено основні питання щодо можливого запровадження концепції належного урядування в систему публічного управління України.*

**Ключові слова:** публічне управління, концепції публічного управління, належне урядування, прозорість, підзвітність, участь громадянського суспільства.

Адміністративні системи по всьому світу страждають певними недоліками, у зв'язку з чим постійно здійснюються спроби вдосконалити їхню структуру, організацію, функції та процеси роботи для більш ефективного та дієвого задоволення інтересів громадян. Політичні лідери, науковці та публічні діячі дискутують з приводу знаходження шляхів ефективного управління суспільством. Вони обстоюють різні форми політичних та адміністративних систем і методів управління для врегулювання інтересів громадян у державі. Дискусії втілюють багато інноваційних ідей для зміни старих зразків адміністративної культури та заміни їх сучасною культурою та ідеалами адміністрування, спрямованого на розвиток.

У багатьох країнах, що розвиваються, у тому числі і в Україні, застарілі форми правління довели свою неефективність в умовах сьогодення. Проблеми, наявні в державі, такі як зловживання владою, обман, махінації та розтрата коштів, потребують розв'язання. Задля цього необхідним є здійснення наукових розробок у сфері публічного управління, дослідження міжнародного досвіду управління та пошук шляхів його упровадження у вітчизняну практику. Одним з найактуальніших питань для наукових розробок є дослідження концепцій публічного управління. Питання знаходження оптимального шляху управління суспільством також потребує детального опрацювання, що підкреслює його актуальність.

Концепції публічного урядування взагалі та концепція належного урядування окремо розглядаються в наукових працях таких вітчизняних дослідників як О. Амосов, Н. Гавкалова, К. Козлов, В. Корженко, А. Хашиєва, Л. Новак-Каляєва, В. В. Солових та ін. Також це питання висвітлюється в роботах науковців інших країн (О. Кожемякіна, Д. Красильников, О. Сивинцева, О. Троїцька). Проте упровадження у практичну площину такої концепції публічного управління, як належне урядування (Good Governance) потребує окремого дослідження її компонентів, їхнього комплексного взаємозв'язку.

Метою статті є здійснення аналізу концепції належного урядування, вивчення її основних характеристик, виявлення переваг і недоліків для розгляду питання про запровадження зазначеної концепції в публічне управління України.

Протягом століть світова наука винаходила концепції публічного управління, які б відповідали вимогам часу. Найбільш відомими та розповсюдженими в світі є три концепції публічного управління: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) та належне урядування (Good Governance). Ці три концепції управління поступово змінили одна одну після Другої світової війни [3].

Макс Вебер був родоначальником класичної (бюрократичної) моделі управління (Old Public Management), яку він описував як “ідеальний тип раціональної форми правління, що завдяки принципу праводержавності відзначається високим рівнем прогнозованості для політики і для громадян” [1]. Ця концепція характеризується процедурністю діяльності органів влади та їхніх працівників. Це призводить до застосування надто бюрократичних підходів у відносинах влади з народом і ускладнює спілкування органів влади і населення [3]. Такий науковець, як В. Солових вказує на такі недоліки концепції як закритість адміністративно-бюрократичної системи, низький рівень реагування на швидкі зміни в довіллі, незначний вплив громадськості на діяльність державних установ [8]. Враховуючи це, класична модель є вузькою для застосування в нових умовах.

На вимогу часу з'явилась нова концепція управління – новий публічний менеджмент (New Public Management). В її основу покладено переважно тлумачення

адміністративної діяльності крізь призму приватної економіки [1]. Концепція відзначається упровадженням у діяльність органів влади принципів бізнесу, характеризується зміною організаційних структур влади і ставленням працівників владних структур до громадян як до клієнтів [3]. Це свого часу дозволило підвищити ефективність і результативність розроблення державної політики.

Концепція нового публічного менеджменту виявила себе як ефективна. Як зазначають науковці Д. Красильников, О. Сивинцева та О. Троїцька, упровадження ідей нового публічного менеджменту сприяло “перепрограмуванню” західної системи державного управління, зруйнуванню “закостенілих” бюрократичних структур, перетворенню їх на структури, більш чутливі до економічної кон’юнктури та запитів суспільства, прозорі для громадського контролю, підзвітні політичному керівництву та в цьому сенсі більш ефективні [5]. Водночас, концепцію було піддано критиці, що було пов’язано з запереченням розгляду громадян як клієнтів, неможливістю заміни норми закону ринковою поведінкою, неправильним акцентом прихильників концепції щодо пріоритетів діяльності держави та хибним визначенням джерел проблем у державному управлінні [7]. Також концепція відзначається такими недоліками: другорядність вирішення соціальних проблем, що призводить до підвищення рівня соціальної нерівності та бідності; ерозія ролі держави та державних службовців у суспільних відносинах; акцент на універсальності запропонованих методів замість урахування інституційного контексту кожної країни [5].

Це призвело до появи третьої концепції – належного урядування (Good Governance). Дана концепція відрізняється як від класичного адміністрування, за яким єдиним джерелом політичних рішень є політичне керівництво, так і від нового публічного менеджменту з його акцентом на торговельній угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свій прибуток. Натомість, вона здатна більш ефективно задовольняти суспільні потреби та виробляти соціально значущі рішення [9].

За думкою Д. Красильникова, О. Сивинцевої та О. Троїцької, нова концепція не замінює собою попередні управлінські моделі, а включає їх у новий контекст рівноправних партнерських відносин [5].

Концепція характеризується використанням політичної, економічної, адміністративної влади для управління державними ресурсами і справами. Вона включає механізми, процеси та структури, за допомогою яких органи влади, громадяни та соціальні групи координують свої інтереси, використовують права та виконують обов’язки, а також виступають посередниками у вирішенні проблемних питань розвитку суспільства [3].

На сьогодні немає загальноприйнятого перекладу українською мовою назви концепції. Застосовуються такі назви, як “якісне” врядування, “добре” урядування, “належне” урядування, “відповідне” урядування, “справедливе” урядування, “ефективне” урядування. З огляду на необхідність забезпечення державою належного рівня життя громадян, належного рівня надання їм послуг та належного управління державою, на думку автора, сутність і зміст концепції передається поняттям “належне” урядування.

Що ж мається на увазі під поняттям урядування “Governance”? Можна сказати, що тут ідеться за процеси, під час яких рішення приймаються та втілюються (або не втілюються) в життя. Урядування може сприйматись у декількох розуміннях, таких як корпоративне урядування, міжнародне урядування, національне урядування та ін.

У своїх дослідженнях В. Солових відрізняє корпоративне урядування, належне урядування та публічне урядування [8].

Оскільки урядування є процесом прийняття та втілення рішень, його аналіз зосереджується на формальних та неформальних акторах, залучених до цього процесу, а також на формальних та неформальних структурах, що їх було створено для виконання та втілення рішень у життя.

Термін “Good Governance” активно використовується в міжнародній науковій літературі для означення “управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини” [6]. У сучасному західному сенсі цей термін з’явився не так давно, після ери Холодної війни. Ідеї побудови принципово нової управлінської моделі під терміном “Governance” з’явилися у західній науці у 90-х рр. ХХ ст. При цьому на початковому етапі існування йшлося про певну методологію, що стосувалась засад переходу колишніх колоній або країн з тоталітарними режимами до демократії [4].

У 1993 р. Світовий банк визначив термін Governance як засіб, через який здійснюється реалізація владних повноважень у процесі розпорядження такими ресурсами країни, як політичні, економічні, соціальні, з метою її розвитку. Аналітики банку дійшли висновку, що більшість кризових явищ у країнах є наслідком неефективної системи управління, та запропонували нову концепцію оцінювання управління – Good Governance, що спрямована на здійснення оцінювання позитивності соціальних і економічних показників діяльності держави [4]. Це дало поштовх для розвитку нової концепції управління, почалися розробки і дослідження. Закріплення формування Governance як окремої управлінської моделі сталося після виходу друком у 1997 р. Програми розвитку ООН “Governance” для стійкого розвитку людських ресурсів.

На сьогодні концепція належного урядування не є новою, але є такою, що розвивається. Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого розповсюдження. Добре урядування означає турботу про добробут суспільства та включає підзвітність, прозорість, участь, відкритість та силу закону. Належне урядування означає менеджмент сталого розвитку, який асоціюється за такими індикаторами (принципами):

1. Участь як наріжний камінь концепції. Передбачається участь як чоловіків, так і жінок. Вона може бути прямою та непрямую – через утворені інституції або представників. Участь повинна бути інформаційно забезпеченою та організованою. Це означає свободу асоціацій та волевиявлення, а також організоване громадянське суспільство. Це вимагає забезпечення сили закону та повного захисту прав людини, особливо меншин. Також це вимагає незалежності судів та органів охорони громадського порядку.

2. Прозорість. Цей принцип означає, що рішення приймаються та втілюються в спосіб, відповідний до встановлених правил та регулювання, а інформація є вільно доступною для тих, на кого можуть вплинути рішення та їхнє запровадження.

3. Чутливість. Належне урядування вимагає щоб інституції та процеси намагались обслуговувати всі зацікавлені сторони в розумні строки та належить до концепції поєднання відповіді та спроможності.

4. Орієнтація на консенсус. У суспільстві діє багато акторів і точок зору. Належне урядування вимагає врахування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу в суспільстві, який є найбільшим інтересом. Це також вимагає широкої перспективи щодо дій, необхідних для запровадження й досягнення сталого людського розвитку.

5. Рівність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчувають себе часткою цілого та не почувають себе відлученими від шляху його розвитку. Це вимагає залучення до здійснення державної політики всіх груп суспільства, але особливо – найуразливіших.

6. Ефективність та дієвість. Належне урядування означає, що всі процеси та інституції дають результат, відповідний до потреб суспільства, за найкращого використання ресурсів. Концепція дієвості також охоплює розумне використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища.

7. Підзвітність. Це є ключова вимога до належного урядування. Не тільки державні інституції, але і приватний сектор та громадські організації повинні бути підзвітними суспільству. Підзвітність розрізняється залежно від рішень та дій на внутрішню та зовнішню до організації або інституції. Узагалі, організація або інституція підзвітна тим, на кого може вплинути рішення чи дія. Підзвітності не може бути досягнуто без прозорості та влади закону.

8. Змагальність. Означає використання конкуренції для досягнення ціни грошей у постачанні послуг. Звичайно послуги, що надаються публічним сектором, є більш коштовними ніж ті, що надаються приватним сектором. Змагальність означає вибір постачальників через відкритий конкурс.

Ці індикатори (принципи) можуть бути об'єднані у декілька груп: легітимація та право голосу (участь і консенсус); стратегічна лінія (стратегічне бачення); результативність (зворотний зв'язок та ефективність); відповідальність (відповідальність та прозорість); справедливість (рівність та сила закону) [5].

Належне урядування характеризується, поміж іншого, передбачуваною, відкритою та свідомою політикою. Це може бути забезпечено прозорою, відповідальною та компетентною адміністрацією, що поважає основні права людини та цінності демократичних інституцій, та ефективною інституційною основою для забезпечення підзвітності та прозорості.

У межах цієї моделі змінюється ставлення до надання державних послуг, отримувачами яких виступають дві зацікавлені сторони: громадянин та користувач. Невід'ємним елементом надання послуг стають інструменти маркетингу, що враховують очікування споживача, та інструменти спільного виробництва послуг державою, бізнесом та суспільством [5].

Передбачається, що належне урядування існує, коли досягаються три мети. По-перше, повинна бути висока якість законів та їхня ефективна імплементація. По-друге – можливість для будь-якого громадянина реалізувати свій людський потенціал. По-третє – ефективна продуктивність та відсутність марнування в будь-якому секторі економіки. У 1992 р. документ Світового банку під назвою “Урядування та розвиток” визначив, що належне урядування виступає центральним для розбудови та становлення середовища, яке прискорює міцний та справедливий розвиток та може бути суттєвим доповненням для зміцнення економічної політики.

Звіт “Про розвиток людства 2002 р., підготовлений Програмою розвитку ООН [9], виділив декілька причин для становлення належного урядування. З точки зору розвитку людства належне урядування тотожне демократичному урядуванню, яке означає:

- повагу до прав та основних свобод людини, даючи громадянам право жити гідно;
- визнання того, що народ може приймати рішення, обов'язкові для врахування;
- визнання існування приватної та публічної сфер життя та прийняття рішень;
- урахування того, що потреби майбутніх поколінь відбиваються в сучасній політиці.



– визнання того, що економічна та соціальна політики мають на меті подолання бідності та врахування людського вибору.

Поміж іншого, належне урядування надає великого значення упровадженню комп'ютеризації урядових процесів і переходу до повністю цифрових операцій. Це пов'язано зі збільшенням кількості інформації в сучасному світі [5].

Згідно із заявами ООН, на сьогодні небагато країн намагались наблизитись до моделі належного урядування. Дослідники серед таких країн виділяють США, Німеччину, Великобританію та країни Бенілюксу [5]. Найбільш успішними у втіленні концепції стали ліберально-демократичні держави Європи та Америки, у яких, на думку Л. Новак-Каляєвої, “державні інститути виробили стандарти управління, що мають відповідати потребам сучасного суспільства та кожного громадянина на засадах дотримання й забезпечення прав людини” [6].

Д. Красильников, О. Сивинцева та О. Троїцька звертають увагу на недоліки концепції, серед яких виділяють: необхідність додаткових часу та ресурсів для забезпечення участі громадян у процесі прийняття та упровадження рішень; можливе незадоволення певних груп населення прийнятими задля загального блага рішеннями; наявність великої кількості технічних аспектів доступу до інформації та забезпечення її відкритості; необхідність забезпечення відповідного інституційного контексту для упровадження концепції, у тому числі й зрілого громадянського суспільства, комерційного сектора, професійного та відповідального бюрократичного апарату. При цьому велика увага при впровадженні концепції має приділятися історичному та культурному контексту розвитку держави та її інститутів [5]. О. Кожемякіна, у свою чергу, наголошує, що існує багато критиків концепції належного урядування, які вбачають у популяризації її методів наміри західних лідерів “збудувати демократію в усьому світі з порушенням культурно-етнічних традицій, норм етики та моралі, при усередненні мислення громадян та пригніченні ідеологічних меншин, що існують, задля створення зони вільної торгівлі та врахування інтересів панівних країн регіону” [2].

Попри недоліки, концепція має багато прихильників. Генеральний секретар ООН Кофі Аннан наголосив, що належне урядування є єдиним найбільш важливим фактором у подоланні бідності та упровадженні розвитку [9]. В. Солових зазначає, що концепція належного урядування є сьогодні “найбільш евристичною моделлю державного управління в умовах розвиненої демократії” [7]. Він вказує, що, на відміну від інших моделей, ця модель природно орієнтована на взаємодію державних і суспільних інститутів у процесі розроблення й реалізації загальних рішень. О. Амосов та Н. Гавкалова зазначають, що належне урядування “відповідає найвищому розвитку соціально-економічної системи, характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах без урахування національної архетипіки” [1]. К. Козлов вказує, що використання в діяльності принципів належного урядування на сьогодні є для органів влади нагальною потребою. Це є шлях до реальної спроможності владних структур забезпечити належне реагування на потреби громадян і до підвищення довіри громадян до органів влади та посадовців [3]. На думку Л. Новак-Каляєвої, належне урядування визначає ідеал, якого важко досягти в повному обсязі, але ж треба цього прагнути [6]. Інші автори, такі як Д. Красильников, О. Сивинцева та О. Троїцька, узагалі вважають, що ідеальну модель публічного управління можна сформувати з елементів двох концепцій – нового публічного менеджменту та належного урядування [5].

На сучасному етапі розвитку Української держави не можна говорити про те, що в нашій державі публічне управління відповідає принципам, закладеним у концепції

належного урядування. Застарілі форми управління перешкоджають розвитку та упровадженню нових тенденцій в управління. О. Амосов і Н. Гавкалова слушно зазначають, що на сьогодні в країні спостерігається існування класичної (бюрократичної) моделі та нового публічного менеджменту. При цьому вони застерігають, що в сучасному українському суспільстві неможливо відмовитись від владної вертикалі, зважаючи на особливості розвитку українського суспільства [1]. На погляд В. Корженка та Л. Хашиєвої, імплементація положень концепції належного урядування в сучасну українську систему публічного управління потребує справжньої революції в мисленні, оскільки необхідно змінювати не лише певні ознаки, а й саму природу управління та розуміти останнє як суттєве соціальне явище [4].

Що означає упровадження концепції належного урядування? На це запитання немає чіткої відповіді. Зрозумілим є те, що необхідно надавати діяльності державних інституцій більшої ефективності, включаючи прозорість, участь, відповідальність, підзвітність та силу закону. Неefективні інституції звичайно завдають найбільшої шкоди бідним та вразливим верствам населення. Є три аспекти визначення інституцій та правил справедливими: участь громадян у правилах та інституціях, які уособлюють суспільство; інклюзивне управління; учасницьке та рівне управління [9].

Упроваджуючи концепцію належного управління в державі, необхідно дотримуватись її основних принципів для вирішення проблем суспільства, створювати збалансований взаємозв'язок “людина-суспільство-держава”, налагоджувати конструктивний діалог громадян з органами влади, долати пасивність громадян щодо участі в державних справах, створювати ефективну виборчу систему, працювати над питаннями прозорості, підзвітності та відкритості інформації. При цьому необхідно визначитись, чи варто йти сліпо за західною моделлю, чи краще застосовувати певні її положення з урахуванням менталітету та культурно-історичних особливостей нашої держави.

Незважаючи на те, що в різних країнах публічне управління має суттєві особливості, існує світова тенденція в універсалізації загальних принципів та підходів у сфері державного управління. Згідно із західною концепцією, належне урядування асоціюється з дієвим та ефективним адмініструванням у демократичній структурі. Це адміністрування, яке є дружнім, турботливим та відповідальним перед громадянами. Належне урядування та управління вимагає ясності щодо відповідальності, доступу до інформації про роботу уряду та використання конкуренції для досягнення ціни грошей у постачанні послуг. Елементи підзвітності, прозорості та змагальності повинно бути відбито в управлінських структурах та процесах. Сутність доброго урядування лежить в цілях управління, його політиці та програмах, у засобах їх виконання, результатах, що досягаються, а найбільше – у загальному сприйнятті людьми якості функціонування його різних агенцій, їхньому ставленню та поведінці відносно публічного, їхній відкритості, чесності, та зобов'язаннях щодо публічних обов'язків. Запровадження елементів концепції у вітчизняну практику публічного управління потребує ретельної підготовки, конструктивного діалогу громадян з органами влади, створення ефективної виборчої системи, забезпечення прозорості, підзвітності та відкритості інформації. При цьому необхідно пам'ятати, що підходи, засади та заходи реалізації кожної з концепцій публічного управління є індивідуальними для окремих країн, водночас маючи універсальні характеристики. Тому вивчення передових практик управління потребує дослідження еволюції публічного управління та вивчення його основних концепцій.

**Література:**

1. Амосов О. Ю. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Публічне управління: теорія та практика. Спец. випуск. – 2013. – С. 6–13. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_spets.vip\\_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_spets.vip_3.pdf).
2. Кожемякина Е. Право на “good governance” как новый элемент гражданских прав в странах переходного периода / Е. Кожемякина. – Режим доступа : <https://raugresearch.wordpress.com/2012/02/13/>.
3. Козлов К. І. Політична модернізація: імплементація принципів Good Governance / К. І. Козлов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – № 4. – С. 135–140. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Tpdu\\_2010\\_4\\_22.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Tpdu_2010_4_22.pdf).
4. Корженко В. В. Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. В. Корженко, Л. В. Хашиєва // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентіві України. – 2011. – № 2. – С. 10–19.
5. Красильников Д. Г. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance / Д. Г. Красильников, О. В. Сивинцева, Е. А. Троицкая // Ars Administrandi. – 2014. – № 2. – С. 45–62. – Режим доступа : [http://ars-administrandi.com/article/Krasilnikov\\_Sivinceva\\_Troickaya\\_2014\\_2.pdf](http://ars-administrandi.com/article/Krasilnikov_Sivinceva_Troickaya_2014_2.pdf).
6. Новак-Каляєва Л. М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентіві України. – 2013. – № 1. – С. 29–41.
7. Солових В. П. “Good Governance” як одна із сучасних моделей державного управління / В. П. Солових // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. Серія “Управління”. – 2010. – № 1. – С. 112–120. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_1\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvamu_upravl_2010_1_17.pdf).
8. Солових В. П. Становлення та загальна характеристика сучасних моделей державного управління / В. П. Солових // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – № 1. – С. 18–25. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr\\_2014\\_1\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pubupr_2014_1_5.pdf).
9. Human Development Report 2002: Deeping democracy in a fragmented world // United Nations Development Programme (UNDP). – N.-Y. : Oxford University Press. – 2002. – Available at : [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr\\_2002\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf).

**Kukhareva G. P. Good Governance as the way towards development of effective public administration system in Ukraine.**

*The analysis of Good Governance, including its main aspects, principles, aims, and characteristics, has been made. Advantages, main attributes, as well as disadvantages and problems are discovered. Main questions related to possible implementation of Good Governance in public administration system of Ukraine has been designated.*

**Key words:** public administration, conceptions of public administration, Good Governance, transparency, accountability, civil society participation.

*Надійшла до редколегії 03.09.2015 р.*

**УДК 328-053.6:001.82](477)(045)**

**Л. С. Савчук,**

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
НАДУ при Президентіві України, м. Київ*

**МОЛОДІЖНИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ:  
АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ ДЕФІНІЦІЙ**

*Проаналізовано механізми, що сприяють залученню молоді до соціальних процесів через інститути, на які молодь може вплинути, вирішуючи власні проблеми, одночасно долучаючися до демократичних цінностей громадянського суспільства. Розглянуто таке нове для України явище, як молодіжний парламентаризм, та ключові поняття державного управління у сфері молодіжного парламентаризму.*

**Ключові слова:** державна молодіжна політика, молодіжний парламентаризм, молодіжний парламент, молодіжний парламентських рух, державне управління.

Сучасний світовий простір і тенденції його розвитку багато в чому визначаються зростанням ролі громадянського суспільства та зумовлюють суттєвий вплив на понятійно-категоріальний апарат науки державного управління, одним із завдань якої є розвиток комплексу відповідних понять, категорій, термінів та їх визначень. В Україні певним проявом трансформаційних явищ є інституціалізація громадянського суспільства та його істотної складової – молодіжного парламентаризму, що впливає на формування системи погоджених та взаємозалежних понять категорій, необхідних для теоретичного пізнання державного управління та державної молодіжної політики. Розвиток молодіжного парламентаризму в системі взаємовідносин держави і суспільства спонукає до наукового обґрунтування ключових понятійних категорій у сфері державної молодіжної політики, адже їхнє наукове визначення – це необхідна передумова проведення досліджень у зазначеній сфері.

2014 р., у своєму зверненні з нагоди свята Дня молоді, глава Української держави пообіцяв залучати кращих представників молоді до формування та реалізації внутрішньої та зовнішньої політики України [2].

Станом на 2015 р. молодим громадянам вже запропоновано деякі аргументи для політичного самовираження, однак про систему заходів стимулювання громадянської активності, що ефективно діє, говорити зарано. В країні відсутня диференційована система стимулів політичної участі молоді у справах суспільства, занижений і рівень професіоналізму відповідних консультантів та організаторів молодіжних спільнот на загальнодержавному та регіональному рівнях. Знаменним є й те, що теперішній час відзначається посилення ювентизації українського суспільства, тобто процесу, за якого молодь створює суспільство, безпосередньої впливаючи на нього і на всі інші елементи соціальної системи. На перший план при цьому поступово виходить розвиток молодіжного самоврядування. Його “відновлення” пов’язано, зокрема, і з молодіжним парламентаризмом, організаційні структури якого швидкими темпами створюються на всіх рівнях соціального управління [4].

Аналіз наукової літератури показує, що вивчення молодіжного парламентаризму не має значної дослідницької традиції. Проте інтерес до проблеми в науковому середовищі великий. Тема молодіжного парламентаризму нині отримала широке обговорення в державних органах, серед керівництва політичних партій, у науковому та молодіжному середовищі. Разом з тим її не вивчено комплексно.

Загалом питанню розвитку молодіжних громадських організацій та молодіжного руху присвячено праці В. Бебика, К. Балабанова, М. Головатого, В. Головенька, Ю. Криворучка, О. Кулініча, О. Лозовицького, Ю. Павленка, М. Перепелиці, Ю. Поліщука, В. Ребкала, Н. Черниш, О. Чернецького, О. Яременка, Я. Яроша та ін.

Дослідженню взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства, у тому числі молодіжних, у розробленні й реалізації державної політики присвячено праці В. Бакуменка, В. Бондаренка, Є. Бородіна, І. Грицяка, Ю. Кальниша, М. Логунової, Ю. Сурміна, С. Серьогіна, В. Трощинського, В. Удовиченка, С. Безсонова, Л. Боброва, М. Калінкіна, А. Кочеткова, С. Кочнева, О. Куценко, Д. Маяцького, Л. Пастухової, Ж. Тумурова, А. Соколова, О. Фурсова, Г. Лактіонова та ін.

Разом з тим відзначається певна неузгодженість між науковим розумінням і практичним застосуванням деяких термінів, що не сприяє їхньому чіткому усвідомленню, а отже, перешкоджає розвитку понятійно-категоріального апарату науки державного управління.

Ураховуючи термінологічну неусталеність, вважається доцільним дефініціювання, конкретизування та тлумачення понять “молодіжний парламентаризм”, “молодіжний парламент” та “молодіжний парламентський рух”.

Проблемне поле дослідження молодіжного парламентаризму створює відсутність стійкого й несуперечливого визначення, оскільки дане явище все ж досить “молоде”. Цей фактор та неоднозначність підходів до розвитку молодіжного парламентаризму з боку практиків, а також відсутність фундаментальних наукових досліджень про нього, у теорії створюють широке поле для полеміки та надають актуальність для узагальнення наявних матеріалів з позначеної теми.

Аналіз наукових джерел показує, що молодіжний парламентаризм, його реалізація та механізми вдосконалення вивчено недостатньо, проте широко обговорюються проблеми, що тісно переплітаються з розвитком молодіжного парламентаризму: питання молодіжної кадрової політики, аполітичності молоді та її низької електоральної та громадської активності, участі молоді в політичних процесах.

Теоретичною основою дослідження молодіжного парламентаризму є праці вітчизняних і зарубіжних авторів з проблем громадянського суспільства, розвитку демократії та громадянської активності населення: періоду античності – Цицерона, Аристотеля, Платона; періоду Нового часу – Т. Гоббса, Дж. Локка; філософів французького Просвітництва – Ш. Л. Монтеск’є та Ж. Ж. Руссо; представників німецької класичної філософії – Г. Гегеля, І. Канта; теоретиків марксизму – К. Маркса, Ф. Енгельса, сучасної політичної науки – Е. Арато, К. Гаджиева, Р. Даля, А. Соловйова та ін. У вказаних працях містяться основоположні ідеї та положення про суспільство й державу, що послугують надійним фундаментом та дозволяють будувати теоретичні конструкції й світоглядні підходи відносно молодіжного парламентаризму.

Дослідженню різних аспектів взаємодії поколінь присвячено роботи Дж. Віко, Ж. Кондорсе, Д. Дідро, Д. Юма, В. Дільтея, Ф. Ніцше, А. Бергсона, Р. Піндера, І. Петерсона, К. Манхейма, Х. Ортега-і-Гассета, М. Мід, С. Зенкіна, М. Глотова та ін.

Питання формування теорій розвитку особистості, дослідження проблем соціалізації індивідуума, зокрема молоді, “уплітання” людини-особистості в соціальну “тканину” суспільства знайшли відображення в роботах Е. Гідденса, Е. Дюркгейма, П. Сорокіна, Г. Тарда, Р. Мертона, Т. Парсонса, Р. Дубіна, Р. Маккавера, Д. Рісмена, Ф. Теніса та ін.

Наукове осмислення сутності соціальних рухів пов’язано з іменами Л. фон Штайна, В. Зомбарта, Т. Гайгера, Р. Михельсона, Р. Тернера, Л. Кілліані, Р. Парка, Н. Смелзера, П. Штомпки, М. Залда, Дж. Маккарті, М. Диани, Д. Мак-Адама, А. Турена, Д. Рухта, Х. Кризи, А. Мелуччі, М. Кастельса та ін.

Концептуальна методологічна характеристика громадянського суспільства та основ молодіжного парламентаризму представлена М. Вебером, М. Дюверже, Д. Істоном, Т. Парсонсом.

Молодіжний парламентаризм вивчався в межах наукової традиції, закладеної батьками-засновниками концепції політичної культури Г. Алмондом, С. Вербою.

Інтерес до цієї проблеми в науковому середовищі з кожним роком зростає, проте значна дослідницька традиція, попри великий інтерес до проблеми, поки що все ж відсутня.

Варто відзначити статті та розробки сучасних російських дослідників молодіжного парламентаризму: С. Безсонова, Л. Боброва, М. Калінкіна, А. Кочеткова, О. Куценко, А. Соколова, О. Фурсова, Л. Пастухової, Г. Лактіонова. Особливу роль молодіжного парламентаризму у вирішенні проблем молоді виділено в роботах П. Астафічева, І. Барціц, М. Глігич-Золотарьової, І. Осинського, О. Редічкіної, Р. Романова, А. Шемеліна.

Принципово значущим є звернення до робіт українських дослідників молодіжної політики: В. Бебика, Є. Бородіна, М. Головатого, В. Головенька, В. Ребало, О. Корнієвського, В. Куліка, В. Купрія, М. Перепелиці, М. Пірен, Н. Черниш, М. Якушик, О. Яременко та ін.

Вагомий внесок у формування наукових принципів становлення системи соціального управління як методологічної основи дослідження молодіжної політики та молодіжного громадського руху було зроблено в роботах вітчизняних учених В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Князева, В. Лугового, В. Майбороди, І. Надольного, Н. Нижник, А. Пойченка, О. Оболенського, В. Рижих, І. Розпутенка, В. Трощинського та ін.

Молодіжний парламентаризм не можна розглядати окремо від усієї системи парламентаризму. Історичне становлення та розвиток українського парламентаризму відбито у працях В. Гошовської, В. Денисова, Ю. Древаля, В. Журавського, В. Звірковської, М. Михальченка, О. Скребець, В. Шаповала, М. Шаповаленко, Ю. Шемшученка та ін.

Аналіз нормативно-правового поля нового громадянського інституту – молодіжного парламентаризму дозволить визначити його потенційні можливості у вирішенні актуальних питань з урахуванням інтересів і потреб молоді.

Незважаючи на значущість досліджень, у роботах авторів не отримали повного відображення форми молодіжної політики, реалізованої в завданнях, факторах і функціях молодіжного парламентаризму.

Звернімося власне до визначення парламентаризму.

Парламент і парламентаризм – явища тісно взаємопов'язані. Термін “парламентаризм” сягає епохи феодалізму, коли виникли станово-представницькі установи: X ст. – ісландський альтинг; XII ст. – іспанські кортеси; XIII ст. – парламент у Франції – назва судового органу, згодом – назва вищого суду (паризький парламент), який не був представницькою установою; також XIII ст. – парламент в Англії; XIV ст. – Генеральні штати у Франції [12, с. 9].

Як зазначає відомий науковець В. Шаповал, початок явища парламентської практики дав саме англійський державно-правовий досвід. Згодом термін “парламентаризм” отримав загальноєвропейське визнання [13].

На думку засновниці наукової школи вітчизняного парламентаризму В. Гошовської, парламентаризм – це форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту як загальнонаціонального колегіального представницького органу в системі організації державної влади; парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері [6; 11, с. 9].

Дослідники парламентаризму О. Бандурка та Ю. Древаль у монографії “Парламентаризм в Україні: становлення та розвиток” дають визначення парламентаризму і як принципу організації державного життя, і як реального політико-правового феномена, котрий відіграє унікальну роль у гармонійному поєднанні інтересів особистості й держави [1, с. 4].

Згадані та інші визначення, що віддзеркалюють суть парламентаризму, роблять акцент на двох позиціях. Перша зводиться до ототожнення парламентаризму з іншими фундаментальними поняттями науки конституційного права – формою державного правління, формою державного режиму. Друга позиція відводить парламентаризму як центральній представницькій установі провідну роль, особливе привілейоване становище. Якщо не вступати в полеміку на предмет правильності та вичерпності цих позицій, очевидним стає те, що молодіжний парламентаризм не є прямим похідним

від парламентаризму в цілому. Тож, виходячи з цього, розглядати молодіжний парламентаризм необхідно з різних точок зору.

По-перше, з етимологічної точки зору, з одного боку, походження терміна “парламент” пов’язують із латинським словом “*parlamentum*”, що перекладалося як “розумна бесіда” та в середні віки означало богословський диспут або бесіду монахів, та з англійським “*parliament*” – найвищий виборний орган державної законодавчої влади. У радянській історіографії цей термін виводили з транскрипції французького дієслова “*parler*” – говорити. У цьому сенсі молодіжний парламентаризм – це, з одного боку, форма спілкування молоді з керівництвом країни чи регіону, з іншого – механізм співпраці держави з молоддю [4, с. 52].

Фактично єдине найбільш повне визначення молодіжного парламентаризму було дано на I Всеросійському семінарі-наradі “Розвиток молодіжного парламентаризму в Російській Федерації”, а в подальшому його було закріплено в Рекомендаціях з розвитку молодіжного парламентаризму в Росії. Молодіжний парламентаризм було визначено як “систему представництва прав і законних інтересів молоді як особливої соціальної групи, що заснована на створенні та функціонуванні при органах державної влади або у встановленому ними порядку спеціальної громадської консультативно-дорадчої структури молоді – молодіжного парламенту, а також інших суспільних інститутів участі молодих громадян у житті держави”, а молодіжний парламентський рух визначено як діяльність, спрямовану на формування й розвиток громадських консультативно-дорадчих структур молоді на різних рівнях державного та регіонального управління з метою залучення молоді до активної участі в життєдіяльності держави, розробленні та реалізації державою ефективної молодіжної політики шляхом репрезентування законних інтересів молодих громадян і суспільно значущих ідей [5, с. 8].

Аналогічне визначення увійшло в обіг і в зарубіжній практиці молодіжного парламентаризму.

Разом з тим зазначене визначення має певний ідеалістичний підхід до явища молодіжного парламентаризму, оскільки на практиці в частині представництва молодіжні парламентські структури тільки-но починають розвиватися. І одночасно на практиці молодіжними парламентами часто називають не лише створену при органах державної влади або у встановленому ними порядку спеціальну громадську консультативно-дорадчу структуру молоді, а й громадську молодіжну організацію з назвою “молодіжний парламент”. Цей факт змушує сконструювати розуміння молодіжного парламентаризму з урахуванням проаналізованої зарубіжної практики [4, с. 53].

Російський дослідник О. Фурсов, разом з іншими представниками соціологічної наукової школи, визначає молодіжний парламент як організаційну форму, що заснована на історичному досвіді роботи держави з молоддю, найкращих традиціях формування й розвитку соціальних механізмів представництва законних інтересів і прав молодих громадян у суспільстві, урахування їхньої думки в питаннях його розвитку. Сучасний молодіжний парламентаризм учений характеризує як оптимальну форму взаємодії держави та суспільства, що відбиває інтереси молодих людей і формує довіру молоді до органів влади, як систему представництва прав та законних інтересів молоді – особливої соціально-демографічної групи. Надаючи поняттю більш широке визначення, О. Фурсов зазначає, що молодіжний парламент є консультативно-дорадчим органом з питань державної молодіжної політики, своєрідною “трибуною”, з якої молоді громадяни можуть заявити про свої інтереси та права; він є реальною та ефективною формою залучення молоді до прийняття управлінських рішень стосовно своїх проблем,

а також кадровим резервом для органів законодавчої та виконавчої влади всіх рівнів. Розглядаючи молодіжний парламентаризм як явище сучасної правової та політичної дійсності, дослідник дійшов висновку, що молодіжний парламент – це неполітичне, добровільне, самокероване формування, створене з ініціативи молодих людей, яке об'єднує представників різних категорій молоді та діє з дотриманням принципів виборності й легітимності; це нова форма самоорганізації молоді, одна з найбільш перспективних для прояву та самореалізації молодіжного потенціалу [12, с. 14].

Представники політологічної школи, зокрема російська дослідниця Л. Пастухова, характеризують молодіжний парламентаризм як систему представництва прав та законних інтересів молоді як особливої соціальної групи, що ґрунтується на створенні та функціонуванні при органах державної влади чи у встановленому ними порядку спеціальної громадської консультативно-дорадчої структури молоді – молодіжного парламенту, а також інших громадських інститутів участі молодих громадян у житті держави [7]. Ще один представник цієї школи Г. Лактіонов визначає молодіжний парламентаризм як новий інститут демократії, а його колега А. Варакосов указує на те, що це ще й інноваційна форма співробітництва органів влади та молоді. Політолог Ж. Тумуров зауважує, що на концептуальному рівні поняття “молодіжний парламентаризм” включає в себе всі істотні та системні компоненти понять “державне управління”, “молодіжна політика”, “парламентаризм” в їхньому взаємозв'язку [10, с. 38].

По-друге, ст. 36 Конституції України визначає, що громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а ст. 38 Основного Закону гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цьому відношенні молодіжні парламенти – одна з можливих форм залучення молоді до участі в управлінні справами держави, її органів місцевого самоврядування.

По-третє, молодіжний парламентаризм у перспективі може стати особливим соціальним інститутом реалізації конституційних прав молодих громадян. Даний інститут може виступати певною гарантією обов'язкового врахування думки молоді під час прийняття державноуправлінських рішень.

По-четверте, молодіжний парламентаризм може розглядатися як один з основних інструментів формування та розвитку кадрового потенціалу країни, як важливий елемент системи управління її людськими ресурсами. Адже участь у роботі молодіжних парламентів і подібних їм структур являє собою особливий вид суспільно значущої діяльності, яку здійснює особливий соціальний прошарок, що складається з найбільш перспективних молодих громадян та представників їхніх законних інтересів, обраних, зазвичай, на демократичній основі безпосередньо молоддю [7].

Позначаючи питання нормативного правового закріплення такого явища, як молодіжний парламентаризм, варто відзначити, що на міжнародному рівні існує низка документів, що розкривають питання молодіжного парламентаризму.

Зокрема, Європейська хартія про участь молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях, прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад Європи 21 травня 2003 р., є спеціальним міжнародно-правовим актом, що регламентує діяльність молодіжних структур самоврядування. Хартія встановлює, що ефективна



участь молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівнях вимагає наявності постійного представника або структури, такої як молодіжна рада, молодіжний парламент або молодіжний форум, що може формуватися за допомогою виборів, призначення представників молоді, які входять до організації, та/або на добровільній основі. У документі молодіжні парламентські структури розглядаються як інститути залучення молодих людей у суспільне життя на муніципальному й регіональному рівнях і рекомендується створення їх при органах влади як дорадчих структур [3].

Зокрема, у Резолюції про пріоритети молодіжного сектора Ради Європи на 2006–2008 рр. одним з основних пріоритетів названо участь молоді у процесі прийняття рішень. Особливий акцент у пріоритетах ставиться на просуванні та підтримці ролі молодіжних організацій у розвитку демократичної участі, просуванні громадянської освіти та участі для молодих людей, поширенні ідей доступу молодих людей до процесу прийняття рішень [7].

Документ Організації Об'єднаних Націй “Набір засобів для оцінювання національної політики, що стосується молоді” (2004 р.) деталізує вимоги та очікувані дії на рівні здійснення державної молодіжної політики в пріоритетній галузі “Повна та ефективна участь молоді в житті суспільства й у процесі прийняття рішень” [Там само].

В Україні явище молодіжного парламентаризму залишається малодослідженим та законодавчо незакріпленим, хоча діалог між владними та громадськими структурами щодо створення Молодіжного парламенту України триває вже більше десятиліття та певною мірою вплився на місцевому рівні у вигляді молодіжних парламентів як громадських консультативно-дорадчих структур при обласних та міських радах. Крім того, 18 липня 2003 р. народними депутатами України О. Петровим, К. Самойликом та Ю. Павленком вносився до розгляду Верховною Радою України проект постанови “Про Молодіжний парламент України”, який розроблявся з урахуванням найкращих європейських практик та визначав молодіжний парламент як форму представництва молоді та консультативно-дорадчий орган, що мав функціонувати на громадських засадах при Верховній Раді України з метою сприяння в розробленні, здійсненні та оцінюванні державної політики з питань, що стосуються молоді, з урахуванням поглядів та соціальних інтересів молодих громадян [8]. Саме з цього моменту, на думку автора, розпочалася в Україні відкрита дискусія з питань молодіжного парламентаризму.

Останніми роками відбувається активізація процесів становлення молодіжного парламентаризму в Україні. Прецедентом створення молодіжного парламенту загальнодержавного рівня можна вважати утворення в 2012 р. Кабінетом Міністрів України Молодіжної ради (нині ліквідованої). Створена структура постановою Кабміну була визначена як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України та керувалася у своїй діяльності Конституцією та законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України [9]. Того ж року у м. Донецьку відбувся тренінг на тему “Залучення молоді до процесів розвитку молодіжного парламентаризму, інтеграція українських молодіжних організацій до відповідних європейських і світових структур”, у 2014 р. – Всеукраїнський молодіжний форум “Молодь без кордонів” із секцією “Молодіжний парламентаризм: перспективи розвитку”.

Відтак, урахуовуючи активізацію становлення молодіжного парламентаризму в Україні, а отже, і дискурсу щодо його розвитку в Українській державі, автор вбачає за необхідне надання цьому явищу стійкого та несуперечливого визначення.

Однією з важливих проблем науки державного управління є одночасне паралельне існування великої кількості різноманітних визначень одного й того ж терміна; почасти ж, навпаки, різні поняття позначаються однаковими термінами.

Усе це призводить як до непорозуміння у процесах наукового пошуку, так і до неоднозначності у практичному використанні отриманих результатів. Поняття молодіжного парламентаризму виникає як відповідь на необхідність пояснення нового типу соціальних взаємодій, що з'являються в державі в умовах становлення громадянського суспільства та формування нової реальності в системі державного управління. Тож, враховуючи активізацію дискусії щодо розвитку молодіжного парламентаризму в Україні та відсутність єдиного уніфікованого визначення цього явища, безумовно, доцільними будуть подальші дослідження, що дадуть змогу створити логічно завершену категорійно-понятійну конструкцію апарату державноуправлінської науки в частині трактування поняття “молодіжний парламентаризм”, виявлення його компонентів та концептуальних взаємозв'язків понять “парламентаризм”, “молодіжний парламентаризм”, “молодіжний парламент”, “молодіжний парламентський рух”, “молодіжна політика”.

#### **Література:**

1. Бандурка О. М. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток : монографія / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.
2. Вітання Президента України з нагоди Дня молоді // Офіц. інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/30635.html>.
3. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні (21 травня 2003 р.). – Режим доступу : [http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu\\_charter\\_ukr.pdf](http://eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf).
4. Кочетков А. В. Молодежний парламентаризм в Росії: поняття і правовий статус / А. В. Кочетков // “Черные дыры” в российском законодательстве. – 2005. – № 1. – С. 51–57.
5. Молодежний парламентаризм в Российской Федерации : док. и материалы I Всерос. семинара-совещания. – Рязань : [б. в.], 2003. – С. 8.
6. Парламентаризм та парламентська діяльність : словник-довідник / за заг. ред. д-ра політ. наук, проф. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2010. – С. 140.
7. Пастухова Л. С. О молодежном парламентаризме в Российской Федерации / Л. С. Пастухова // Право и политика. – 2007. – № 7. – <https://www.google.com.ua/url?sa=t&gct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2>.
8. Проект постанови Верховної Ради України “Про Молодіжний парламент України” від 18 лип. 2003 р. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=15620&pf35401=38826>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Молодіжної ради” від 20 черв. 2012 р. № 673. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/673-2012-%D0%BF>
10. Тумуров Ж. Т. Формирование молодежного парламентаризма: теория и практика / Ж. Т. Тумуров // Вестн. Читин. гос. ун-та. – 2012. – № 6 (85). – С. 35–40.
11. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закладів : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської ; [уклад. : Н. Б. Ларіна та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
12. Фурсов О. Б. Молодежний парламентаризм в современной России / О. Б. Фурсов. – Самара : [б. и.], 2006. – 168 с.
13. Шаповал В. М. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні : навч. посіб. / В. М. Шаповал, В. І. Борденюк, Г. С. Журавльова. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 216 с.

#### **Savchuk L. S. Youth Parliamentarism: keyword analysis.**

*The article analyzes mechanisms that contribute to involving young people in public activities with the help of social institutions which young people can influence while solving their own problems and at the same time get acquainted with democratic values of the civil society. In the article analyzes “youth parliamentarism” as a phenomenon which is new to Ukraine and examines key concepts of public administration in the field of youth parliamentarism.*

**Key words:** state youth policy, youth parliamentarism, youth parliament, youth parliamentary movement, public administration.

*Надійшла до редколегії 04.09.2015 р.*

УДК 329.8

**А. В. Черноіваненко,**

аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

**ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ:  
ЇХ РОЛЬ ТА ФУНКЦІЇ У СУЧАСНИХ ПРОЦЕСАХ  
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ**

*Визначено місце політичних партій в історичному розвитку суспільства. Проаналізовано функції, що виконуються політичними партіями в сучасних процесах державотворення. Запропоновано пріоритетні напрями реформування партійної системи в Україні, зокрема: створення дієвих каналів зворотного зв'язку між суспільними групами та політичними партіями; забезпечення публічного характеру процесу прийняття політичних рішень і участь у цьому процесі інститутів громадянського суспільства за посередництва політичних партій; зміна штучного характеру мотивації до вступу в партії через організацію заходів для підвищення політичної культури громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** політичні партії, політична система, громадянське суспільство, функції, державне будівництво, державотворення.

На сучасному етапі розвитку України постає питання щодо формування сприятливих правових та політичних умов, необхідних для створення повноцінного демократичного суспільства. Неабияку роль у цьому процесі мають відігравати політичні партії, що складають основу політичної системи більшості розвинених країн світу. Наявність політичних партій є ознакою високого розвитку суспільства та наявності в ньому громадянської культури й толерантності. В умовах загального виборчого права вони є основним механізмом політичної участі громадян. Саме партії формують національні інтереси та втілюють їх у життя. Причому вони можуть брати участь у творенні й здійсненні державної політики шляхом реалізації власних програм та в державному управлінні через свою роботу у структурах державної влади й місцевого самоврядування. Тому це не тільки важлива теоретична, а і практична проблема, оскільки вона пов'язана з розподілом повноважень між гілками влади, з питаннями оптимізації державно-владних відносин, результативного здійснення державної політики.

Інститут політичних партій вивчався багатьма вітчизняними та зарубіжними дослідниками. Зважаючи на багатоаспектність цього питання, серед сучасних українських дослідників можна виділити низку тих, які досліджували взаємозв'язок партій та державних інституцій, зокрема: В. Базіва, В. Баштаніка, А. Білоуса, О. Гараня, Л. Гонюкова, О. Романюка, В. Соловиха, С. Телешуна, О. Яроша та багато інших. Головними напрямками їхніх досліджень є вивчення ролі політичних партій і партійних систем у суспільному житті, визначення місця партій у системі громадянського суспільства та в державному управлінні, теоретичні основи історії створення та функціонування політичних партій в Україні; правова інституціоналізація, правове забезпечення діяльності у виборчому процесі. Аналізуючи всі ці питання дослідники розвивали теоретико-методологічну та емпіричну основи дослідження політичних партій. Але нагальною є необхідність системного вивчення суб'єктності політичних партій у сучасній політичній системі, їхньої взаємодії з органами державної

влади та громадянським суспільством у процесі творення та здійснення державної політики.

Метою цієї статті є визначення місця й ролі політичних партій у розвитку сучасного українського суспільства та пріоритетних напрямів реформування партійної системи в Україні.

Сьогодні форма, у якій здійснюється влада в тій чи іншій країні, значно залежить від партій, які, взаємодіючи між собою, утворюють політичну систему суспільства. Значною мірою саме партії як суб'єкти владних відносин визначають характер і напрям політичного та державноуправлінського процесу в конкретній країні. Політичні партії, здійснюючи свої функції, забезпечують стабільність держави, створюють умови для послідовної зміни складу уряду в умовах багатопартійної системи.

Між тим так було не завжди. Прототипи сучасних політичних партій почали з'являтися наприкінці XVII – на початку XVIII ст. У період активного розвитку капіталістичних відносин та буржуазних революцій партії стали легітимним інститутом боротьби з монархами за обмеження їхніх прав, а також засобом артикуляції інтересів різних груп виборців.

При цьому науковці не оцінювали однозначно роль політичних партій у житті суспільства. В одних випадках вона оцінювалася позитивно [7], в інших – партії звинувачували в тому, що вони гальмують розвиток демократії, знижують ефективність функціонування інститутів держави [8].

Зокрема, А. де Токвіль та Дж. Мілль оцінювали партії негативно і вважали, що тільки держава є виразником народного суверенітету або і взагалі волі суспільства. А посередницька діяльність будь-яких організацій між владою та народом оцінювалася негативно [8]. Натомість Ф. Бекон і Е. Берк, навпаки, давали позитивну оцінку політичним партіям. Вони розглядали їх як природне утворення, спричинене боротьбою різних політичних сил за владу. І акцентували увагу на тому, що королівська влада має використовувати політичні партії для зміцнення своєї позиції в боротьбі з політичними опонентами [1, 7].

Прототипи сучасних політичних партій відрізнялися від своїх наступниць функціями, способами організації, методами та засобами діяльності, чисельністю, також мали багато інших відмінностей. Вони були лиш тимчасовим об'єднанням для підтримки політичних амбіцій окремих осіб. Зі зникненням останніх із політичної арени такі об'єднання припиняли своє існування. “Більшою чи меншою мірою завжди існували групи людей, що боролися між собою, але це зовсім не означає, що це були партії” [2].

Н. Мак'явеллі розглядав партії як приватні об'єднання, засновані на особистих стосунках їхніх членів, та союзи, зорієнтовані на інтереси суспільства. Він заклав підхід до вивчення політичного процесу за посередництвом внутрішньої політики і боротьби партій як її рушійної сили [7].

Моріс Дюверже зазначав, що політичні партії є необхідним інститутом політичного представництва і підкреслював, що жодна людина не має права керувати іншою без її згоди, і оскільки окрема персона не може безпосередньо брати участь в управлінні державою, то її інтереси в системі влади можуть бути представлені уповноваженими, яким делеговано відповідні прерогативи і права [4].

Варто відзначити, що й досі в науковій літературі немає однозначного розуміння сутності феномена політичних партій. Зокрема, сьогодні можна виділити кілька підходів, що пояснюють особливості формування та діяльності політичних партій у сучасному суспільстві:

1) *доктринальний* (ліберальна концепція): партії – це групи людей, ідеологічно пов'язаних між собою (Б. Констан, Б. Франклін, Д. Медісон, Й. К. Блунчлі);

2) *класовий* (марксистська концепція) – пов'язує виникнення й функціонування партій із класовим представництвом та захистом інтересів конкретних класів (К. Маркс, Ф. Енгельс, В. Ленін);

3) *інституціональний* – представляє партії політичним інститутом, що діє в умовах політичної системи (Р. Міхельс, М. Острогорський, М. Дюверже, Дж. Сарторі);

4) *функціональний* – розуміє партії, як асоціації, що мобілізують та активізують діяльність людей, і є базою політичних лідерів, які здійснюють управління державою (Р. Макридис, П. Меркл, С. Елдерсфельд) [2].

Кожен із наведених підходів визначення поняття політичної партії віддзеркалює щось істотне в цьому суспільному явищі. Найсуттєвішим у ньому все ж слід вважати місце цього інституту у формуванні політичної системи і владних відносин суспільства.

Тому, синтезуючи зазначені підходи, можна зазначити, що політична партія є найпоширенішою формою організації участі громадян у політиці, відносно стабільною суспільною організацією, що виражає інтереси і формулює політичні пріоритети певних суспільних груп; змагається за здобуття влади або здійснення впливу на неї; сприяє встановленню каналів зв'язку між державою і громадянами; продукує власну ідеологію або заявляє про свою прихильність до однієї з ідеологій, що вже існують, узгоджуючи з нею свої політичні вимоги. Це визначення, на нашу думку, розкриває суть і риси політичної партії через визначення мети, напрямів її діяльності, тобто є за своєю суттю функціональним [11].

Відповідно, можна стверджувати, що створення політичних партій зумовлене необхідністю перетворити багатоманітність інтересів окремих індивідів, соціальних спільностей на їхній сукупний політичний інтерес, який партія зобов'язується обстоювати всіма доступними їй засобами. Звідси і визначається головна мета діяльності партії в політичній системі суспільства. Режим доступу – представництво інтересів тих соціальних верств населення, інтереси яких вона віддзеркалює, підтримка постійного зв'язку між громадянським суспільством і державою. Отже, виразити (артикулювати) інтереси громадян, соціальних груп, надати їм політичної форми (агрегувати), придатної для прийняття рішення політичною владою, у сучасному громадянському суспільстві можуть лише партії.

Розвиток інституту політичних партій в Україні розпочався ще на початку 1990-х рр. та ознаменувався становленням політичних партій некомуністичного спрямування, що виникали переважно на основі громадських рухів та організацій. Правове підґрунтя діяльності партій на цьому етапі становили Конституція УРСР (зі змінами від 24 жовтня 1990 р.) та Закон про об'єднання громадян (1992 р.).

У роки незалежності політичні партії пройшли складний шлях розвитку від окремих структур до важливих складових політичної системи суспільства. Одночасно формувалася соціальна база політичних партій, налагоджувалися відносини між ними, партії набували досвіду як політичного представництва інтересів суспільних груп, так і політичної боротьби. Зокрема, ст. 49 Конституції України, ухваленої в 1996 р., проголошувала право громадян на об'єднання в політичні партії, яким гарантувались умови виконання статутних завдань; ст. 7 – надавала партіям, громадським організаціям і рухам право через їхніх представників, обраних до рад народних депутатів, та в інших формах “брати участь у розробці і здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами” [6].

У квітні 2001 р. було прийнято Закон України “Про політичні партії в Україні”, який унормував порядок створення та діяльності політичних партій. Об’єктивно Закон було спрямовано на стимулювання розвитку політичних партій як загальнонаціональних, їхнє укрупнення, регламентацію їхніх відносин з органами влади.

Після конституційної реформи 2004 р. політичні партії набули статусу головних суб’єктів політичного процесу та посіли центральне місце в системі влади.

На рівні політичної системи партії стали інституціями, що мають великий вплив на формування уряду, є ініціаторами виборчої системи (мажоритарної, пропорційної чи змішаної). На рівні щоденного політичного життя партії відіграють основну роль у залученні мас у політику та “доборі”, підготовці та висуванні політичних кадрів на вищі державні посади тощо [9].

Оцінити роль та місце партій у системі державної влади України можемо через аналіз соціальних функцій, які вони виконують. На підставі узагальнення результатів наукових досліджень [2, 5, 12] можна визначити такі основні функції політичної партії в сучасному суспільстві:

1. *Політичне представництво соціальних інтересів.* Політичні партії є важливими виразниками інтересів соціальних класів, прошарків і груп, трансформуючи велику кількість цих різноманітних і специфічних потреб і вимог у більш системні, зручні для оперування пропозиції. Проте в той час, коли групи тиску лише виражають певні інтереси, політичні партії відбирають, раціоналізують і впорядковують інтереси, зазвичай, різних груп, об’єднуючи їх в єдину систему. Фактично партія виступає важливим фактором у визначенні, відборі, систематизації та вираженні суспільних інтересів у політиці.

2. *Соціальна інтеграція* – узгодження соціальних інтересів через взаємодію політичних партій.

3. *Розроблення ідеології, політичних доктрин і програм.* Політичні партії, концентруючи в собі певну систему ідейних цінностей щодо здійснення політичної влади в суспільстві, виступають об’єктами емоційної прихильності або протидії. Справляючи в такий спосіб значний вплив на громадську думку та поведінку громадян (виборців), партії відіграють роль своєрідного “лакмусового папірця”, “соціального індикатора” та, відповідно, інтеграційного фактора для тих чи інших соціальних верств, спільнот і груп, які бачать у конкретній партії виразника своїх політичних потреб та інтересів, з якою вони пов’язують свої надії на вирішення певних суспільних завдань і розвиток країни, з якою, нарешті, вони ідентифікують себе у ставленні до різних проблем, що існують у суспільстві.

4. *Боротьба за державну владу та участь в її здійсненні.*

5. *Участь у формуванні й діяльності всіх ланок державного апарату.*

6. *Участь у розробленні, формуванні та здійсненні політичного курсу держави.* У правлячій партії її лідери, що здійснюють політичне керівництво країною, вирішують подвійне завдання щодо встановлення, впорядкування та забезпечення виконання спільних для всього суспільства цілей, національних інтересів даної держави.

7. *Політична соціалізація* – сприяння засвоєнню індивідом певної системи політичних знань, норм і цінностей, залученню його до політичної системи. За допомогою партій відбувається політична соціалізація їхніх членів і прихильників, виховання та ідентифікація їх у певному політико-ідеологічному річищі. Почасту передача цих соціальних цінностей та політичних уподобань здійснюється з покоління в покоління.

8. *Формування громадської думки, політичне рекрутування, тобто залучення на бік партії якомога ширших верств населення як її членів, прихильників і виборців.*

9. *Підготовка та висування кадрів для державного апарату.*

Повнота реалізації всіх цих функцій в Україні залежить головним чином від рівня розвитку українського суспільства, ідеологічної та політичної зрілості партій, професійних якостей її лідерів.

Між тим більшість цих функцій сучасними українськими партіями або не виконується, або виконується неповною мірою. Зокрема, за результатами соціологічних досліджень “Політичні партії та партійна система України очима громадян” та “Розвиток політичних партій в Україні”, більше половини громадян України вважають, що політичні партії не виконують свої соціальні функції [10].

Ці дані підтверджуються даними експертного опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова. Найкраще українські партії виконують функцію боротьби за владу (індекс виконання функцій ( $I_{\text{вф}}$ ) за шкалою від 1 до 5, де 1 – абсолютно не виконують, 5 – виконують повною мірою, дорівнює 4,56). Виконання функцій з розроблення і здійснення політичного курсу ( $I_{\text{вф}} = 2,6$ ); соціального представництва ( $I_{\text{вф}} = 2,13$ ), соціальної інтеграції ( $I_{\text{вф}} = 2,01$ ) знаходиться на значно нижчому рівні [10].

Що стосується такої функція, як політичне представництво соціальних інтересів, то вона виконується в неповному обсязі через існування проблеми зв'язків із соціальними групами населення. Також, за результатами соціологічного дослідження “Політичні партії та партійна система України очима громадян”, 31,5 % громадян вважають, що партії повинні представляти інтереси певної соціальної групи, навіть якщо така позиція є непопулярною серед інших виборців, 11,3 % респондентів зазначили, що партії не повинні обов'язково представляти інтереси певної соціальної групи, головне завдання їх має полягати в забезпеченні собі якомога ширшої підтримки на виборах, 8,7 % опитаних вважають прийнятними обидва підходи, а 29,6 % – не вважають правильним жоден із них. Думки з приводу наявності в Україні партій, які б представляли інтереси певних соціальних груп і підтримували з ними постійні зв'язки, поділилися навпіл: 41,8 % опитаних засвідчили впевненість у тому, що такі партії є, 40,4 % – вважають, що таких немає [10].

Одним із індикаторів виконання функції політичного представництва соціальних інтересів є відсутність стабільності електоральних симпатій виборців певної політичної партії. За результатами соціологічних досліджень, лише 35,5 % громадян на виборах, зазвичай, голосують за одну й ту саму політичну силу; 44,1 % – засвідчили свою прихильність певній політичній силі, діяльність якої вони вважають правильною і голосуватимуть за неї на гіпотетичних “наступних виборах”. Натомість 48 % опитаних або підтримують діяльність певної політичної сили “певною мірою”, але очікують на появу “кращої політичної сили” (36 %), або заявили, що серед українських політичних сил немає такої, яку б вони підтримували хоча б якоюсь мірою (12 %). Причинами цього можуть бути зміни, що відбулися в українському суспільстві, наслідком цього стало руйнування соціальної структури та зміни в суспільно-політичній та соціально-економічній ситуації.

Половина (53 %) громадян вважають що в Україні немає партій, які користувалися б підтримкою в усіх регіонах України, і були б дійсно загальнонаціональними [10].

За таких умов підтримки певних партій по регіонах, партійна система не в змозі забезпечити виконання функції національної інтеграції. Тому сприйняття громадянами політичної сили як представника інтересів певного регіону або регіонів, і в разі проведення нею недостатньо зваженої політики під час перебування при владі, не лише знижує легітимність влади у сприйнятті жителів інших регіонів, але й сприяє поляризації суспільства за регіональною ознакою.

Функція щодо розроблення ідеології, політичних доктрин і програм також не виконується належним чином. Про це свідчить те, що 42,1 % громадян вважають, що в Україні немає партій, які б будували свої програми на основі певних ідеологічних засад і дотримувалися б їх у своїй практичній діяльності; протилежної думки дотримуються 37,8 % опитаних; 20,2 % – не змогли визначитися в цьому питанні. Разом з тим понад половина (56,1 %) громадян упевнені, що партії повинні мати певну ідеологію, на основі цінностей і принципів якої формуються партійні та передвиборні програми.

Відірваність політичних партій від соціальних груп тягне за собою зниження ефективності й інших функцій.

Неповною мірою виконується і така функція, як залучення на бік партії якомога ширших верств населення (її членів, прихильників і виборців). Про це свідчать дані Фонду “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та соціологічної служби Центру Разумкова зі з’ясування громадської думки шляхом післявиборчого опитування. Зокрема, майже половина населення України (47 %) не знає, хто був обраний депутатом в їхньому окрузі у 2014 р. (знають 52 %). Серед тих, хто брав участь у виборах Верховної Ради України, відсоток тих, хто знає свого депутата, дещо вищий – 61 %, але і тих, хто не знає свого обраного депутата, теж чимало – 39 % [3].

В опитуванні “Політичні партії та партійна система України очима громадян” респондентам було запропоновано відповісти на запитання: “Чи знаєте Ви (маєте якесь уявлення) про те, чим відрізняються праві партії від лівих?”. Відповіді розподілились так, що 60,3 % опитаних нічого не знають, 20 % –знають небагато, 10,5 % дещо знають і лише 5,4 % громадян добре знають, у чому різниця. Це свідчить про низький рівень політичної культури громадян і, як наслідок, небажання громадян бути прихильником тієї чи іншої політичної партії.

Що стосується можливості участі у формуванні й діяльності всіх ланок державного апарату, то повнота виконання даної функції залежить від нормативно-правової основи партій у політичній системі. Наприклад, згідно зі змінами, вибори до Верховної Ради України в 2014 р. відбувалися за виборчим законом 2011 р., за мажоритарно-пропорційною виборчою системою у співвідношенні 50/50 і з виборчим бар’єром 5 %. Партії отримали право формувати коаліцію депутатських фракцій, до повноважень якої належить формування Уряду. Отже, партії стали головними суб’єктами впливу не лише на законодавчу, але й на виконавчу гілку влади.

Зазнають впливу і функції, пов’язані з розробленням і реалізацією політики, оскільки партії мають враховувати відповідні інтереси у практичній діяльності. Наприклад, оцінюючи за п’ятибальною шкалою міру впливу певних чинників на відносини між політичними партіями під час прийняття рішень у парламенті, громадяни оцінили вплив інтересів “фінансових спонсорів партій” у 4,24 бала (середня оцінка); дещо вищою (4,25) була лише оцінка впливу такого чинника, як “збіг/конфлікт інтересів у боротьбі за владу”. Для порівняння, вплив інтересів виборців було оцінено найнижчим балом – 2,92 [10].

Специфічна роль політичних партій зумовлюється їхнім “посередницьким” становищем. З одного боку, вони є інститутом громадянського суспільства і репрезентують інтереси різних суспільних верств, а з іншого – перемагаючи на виборах, формують державний апарат та беруть участь у розробленні та здійсненні політичного курсу держави. Отже, політичні партії виступають тією ланкою, що забезпечує зв’язок між державою та громадянським суспільством.



Звичайно, громадська думка не може слугувати єдиним показником у визначенні ролі та місця політичних партій, але вона є певним індикатором відповідності їхньої діяльності до суспільних потреб і призначення політичних партій.

Оцінка місця і ролі партії в політичній системі суспільства не може бути виключно позитивною, оскільки для кожної партії властиві й істотні негативні риси, що об'єктивно позначаються як на функціонуванні інститутів політичної системи, так і на управлінні суспільством загалом. Сучасний стан політичних партій і партійної системи України характеризується наявністю низки проблем, що негативно впливають на виконання партіями тих функцій, які вони мають виконувати в демократичному суспільстві. Ці проблеми зумовлені чинниками різного характеру, між деякими з них існує причинно-наслідковий зв'язок. Зокрема, відсутність у більшості політичних партій сталої соціальної бази, регіональний характер їхньої підтримки, низький рівень зв'язків із суспільством значною мірою є наслідком впливу на їхню діяльність із боку фінансово-промислових груп, слабкості програмно-ідеологічних засад.

Звертаючи увагу на ці недоліки можна визначити пріоритетні напрями реформування партійної системи в Україні:

1) створення дієвих каналів зворотного зв'язку між суспільними групами та політичними партіями. Цей напрям впливає зі сприяння процесам політичної ідентифікації громадян з певною соціальною групою відповідно до їхніх інтересів. Це може відбуватися за рахунок:

- підтримки постійної комунікації всередині групи і між соціальними групами в реальному процесі прийняття рішень з наступною презентацією їх у публічних дебатах;
- проведення цих публічних дебатів і консультацій різних соціальних груп з експертами у процесі опрацювання і прийняття державних рішень;
- популяризацію громадських консультацій як форми взаємодії між суспільними групами та політичними партіями, що уможливило розроблення ефективних і продуктивних програмних заходів.

З європейської практики, “зелені книги”, що публікуються Європейською Комісією, являють собою важливі консультаційні документи, що сприяють проведенню широких громадських обговорень на європейському рівні. Його підтримують численні консультаційні ініціативи, зокрема “Громадянська агора” (Citizen Agora), “Ініціатива з інтерактивного розроблення політики” (InteractivePolicyMakingInitiative), веб портал “Ваш голос в Європі” (Your voice in Europe), європейські проекти громадських консультацій тощо [13]. А також вивчення громадської думки щодо суспільно-політичних, соціально-економічних питань, інформаційної сфери, окремих галузей;

2) забезпечення публічного характеру процесу прийняття політичних рішень і участь у цьому процесі інститутів громадянського суспільства за посередництва політичних партій. Політичні партії мають надавати допомогу в розробленні стандартів уніфікації порядку надання інформації. Ще одним механізмом вирішення зазначеного завдання є формування мереж, передусім взаємодії політичних сил із незалежними аналітичними центрами, залучення цільових груп та експертного середовища до процесу розроблення й ухвалення законодавчих рішень. Це можливо через створення консультаційних порталів (болгарський портал – *strategy.bg*, естонський – *osale.ee*, австрійський – *partizipation.at*, голландський – *Citizenlink*) як однієї з форм сприяння широкій громадській участі в політичному процесі [Там само].

Партії повинні організувати сам процес публічної комунікації між громадянами і владними інститутами. У такий спосіб забезпечується довіра громадян до політичної

системи суспільства, що ґрунтується на розумінні прийнятих рішень. Громадські саміти, громадські журі, електронні петиції, громадські форуми та інструменти оцінювання державної політики належать до основних механізмів, за допомогою яких влада дослухається до голосу громадян. Успішними прикладами моніторингових органів громадянського суспільства на міжнародному рівні є Комітети громадянського суспільства ПРООН, Економічна і соціальна рада ООН, Європейський економічний і соціальний комітет [13];

3) зміна штучного характеру мотивації вступу до партії через організацію заходів для підвищення політичної культури громадянського суспільства. Для цього необхідне проведення консультацій із громадськістю щодо найважливіших питань розвитку території (громади), забезпечення участі представників громадськості в заходах з вирішення актуальних питань життєдіяльності громади. Необхідним також має бути проведення навчань, тренінгів, семінарів, конференцій та круглих столів з актуальних питань розвитку громадянського суспільства та інформаційної сфери.

Отже, партії історично сформувалися як інститут, здатний координувати і контролювати процес прийняття рішень на рівні держави. Вони спонукають представників конфронтаційних інтересів і поглядів до укладення угод, приведення у відповідність до різних вимог, узгодження дій. Партії, з'єднуючи громадянське суспільство з державою, сприяють подоланню чи пом'якшенню конфліктів, властивих відносинам між ними. Тому партії є необхідним елементом демократичної політичної системи. Саме завдяки партіям забезпечується функціонування законодавчих органів і виконавчої влади. Розвиток демократичних політичних систем переконує нас у тому, що політичні партії є найефективнішим інструментом реалізації групових інтересів у сфері політики. Вони мають особливе значення для збереження статусу відкритості самого суспільства та налагодження взаємних зв'язків між різними рівнями структури політичної системи. Але на даному етапі роль політичних партій у сучасних державотворчих процесах в Україні є неоднозначною. З одного боку, вони не виконують більшості своїх соціальних функцій, зосередившись виключно на боротьбі за владу. А з іншого – партії є необхідним елементом політичної системи, що покликаний через представництво інтересів різних соціальних груп забезпечувати легітимність державної влади в цілому. Сьогодні політичним партіям немає переконливої альтернативи, і вони є найбільш доречним і ефективним знаряддям політичної боротьби. Реформування ж партійної системи в Україні повинне зосереджуватись на створенні чіткої структури співробітництва між урядом, партіями та громадянським суспільством: допомога у наданні інформації та доступі до неї, проведення публічних консультацій, прозора підзвітність тощо.

У подальших наукових розвідках буде приділено увагу порівняльному аналізу правових аспектів діяльності політичних партій в Україні та розвинених країнах світу.

#### **Література:**

1. Берк Э. Правление, политика и общество / Э. Берк. – М. : КАНОН-Пресс-Ц ; Кучково поле, 2001. – С. 124. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/760662/>.
2. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз : монографія / Л. Гонюкова ; за наук. ред. д-ра політ. наук Л. Є. Шкляра. – К. : НАДУ, 2009. – Ст. 392.
3. Громадська думка післявиборчого опитування. – Режим доступу : [http://www.gazumkov.org.ua/upload/1423821492\\_file.pdf](http://www.gazumkov.org.ua/upload/1423821492_file.pdf).
4. Дюверже М. Политические партии / Морис Дюверже ; [пер. з фр. Л. А. Зимина]. – М. : Академ. проект, 2000. – 558 с.

5. Політологія / Кирилюк Ф. М., Обушний М. І., Хилько М. І. [та ін.] ; за ред. Ф. М. Кирилюк. – К., 2004. – 776 с.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : [Конституція, Закон від 20 квіт. 1978 р. № 888-ІХ. Документ 888-09, втратив чинність, поточна редакція — Втрата чинності від 28 черв. 1996 р., підстава 254/96-вр] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.
7. Мак'явеллі Н. Флорентійські хроніки. Державець / Нікколо Мак'явеллі. – К. : Основи, 1998. – 492 с. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/878551/>.
8. Милль Дж. О свободі / Дж. Милль // История политических и правовых учений : хрестоматия для юрид. вузов / [сост. и общ. ред. Г. Г. Демиденко]. – Х. : Факт, 1999. – С. 486–498. – Режим доступу : [http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat\\_rab/book/book\\_gu.htm](http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/book_gu.htm).
9. Обушний М. І. Партологія : навч. посіб. / Обушний М. І., Примуш М. В., Шведа Ю. Р. – К. : Арістей, 2006. – 432 с.
10. Політичні партії та партійна система очима громадян // Національна безпека і оборона / Український центр екон. і політ. досліджень. – 2010. – № 5 (116). – С. 64.
11. Рябов С. Г. Основи теорії політики / С. Г. Рябов, М. В. Томенко. – К. : Тандем, 1996. – 190 с. – (С. 158–162).
12. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки): навч. посіб. / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 576 с.
13. Research of the existing practices and legislation of Ukraine in the area of funding of civil society organisations by government bodies, local authorities and the private sector Publisher: Organization for Security and Co-operation in Europe. – <http://www.osce.org/resources/publications?page=68>.

**Chernoivanenko A. V. Political Parties: Role and Functions in Modern State Formation Processes in Ukraine.**

*The paper determines the place and role of political parties in the historical development of the society. The functions of political parties in modern state formation processes have been analyzed. Priority areas for the party system reform in Ukraine have been suggested, in particular: establishing effective feedback channels among social groups and political parties; ensuring a public nature of the political decision-making process and participation of the civil society institutions in it, political parties acting as intermediaries; changing the factitious motivation of party membership by means of a series of measures for raising the civil society's political awareness.*

**Key words:** political parties, political system, civil society, functions, state formation.

*Надійшла до редколегії 03.09.2015 р.*

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

---

**УДК 351.824.11**

**С. В. Майстро,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**О. Л. Волошин,**

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

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ

*Визначено концептуальні засади стратегії державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні. Окреслено перспективи розвитку альтернативної енергетики в Україні.*

**Ключові слова:** стратегія державного регулювання, механізми державного регулювання, розвиток альтернативної енергетики, “зелений” тариф.

У концепції сталого розвитку сучасного світового співтовариства, сформульованій на конференції ООН ще в 1992 р в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія), значну увагу було приділено енергетичним проблемам. Основний висновок конференції полягав у тому, що сучасна цивілізація не може розвиватися традиційним шляхом, який характеризується нераціональним використанням природних ресурсів і все більш негативним впливом виробничих технологій на навколишнє середовище. Вимоги невичерпності використовуваних енергетичних ресурсів та екологічної чистоти, закладені в концепції чистої енергетичної системи, повинні відповідати двом найважливішим принципам: перше – дотримання інтересів майбутніх поколінь, друге – збереження навколишнього середовища [1].

Аналізу сучасного стану та проблемних аспектів розвитку альтернативної енергетики, визначенню результативності механізмів державного регулювання цієї галузі в Україні присвятили свої публікації такі вчені, як В. Алексєєв, С. Кисельова, Л. Беляєв, Е. Давиденко, М. Дикаленко, В. Дьяконов, О. Стоян та ін. [2–4; 9].

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Однак чимало питань стосовно визначення концептуальних засад стратегії державного регулювання та перспектив розвитку альтернативної енергетики в Україні в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Метою цього дослідження є визначення концептуальних засад стратегії державного регулювання та перспектив розвитку альтернативної енергетики в Україні в сучасних умовах.

Згідно з Указом Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України” № 287/2015 (далі – Указ № 287/2015) до загроз в енергетичній безпеці віднесено: спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі; недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій; криміналізацію та корумпованість енергетичної сфери; недовіру політику енергоефективності та енергозабезпечення.

При цьому пріоритети забезпечення енергетичної безпеки України такі: реформування енергетичних ринків, забезпечення прозорості господарської діяльності, конкуренції на цих ринках та їхня демонополізація, інтеграція енергетичного сектора України до енергетичних ринків ЄС та системи європейської енергетичної безпеки; підвищення енергетичної ефективності та забезпечення енергозбереження; диверсифікація джерел і маршрутів енергопостачання, подолання залежності від Росії в постачанні енергетичних ресурсів і технологій, розвиток відновлюваної та ядерної енергетики з урахуванням пріоритетності завдань екологічної, ядерної та радіаційної безпеки; формування системи енергозабезпечення національної економіки і суспільства в особливий період [10].

Отже, освоєння нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії (НВДЕ) в Україні слід розглядати як важливий фактор підвищення рівня енергетичної безпеки та зниження антропогенного впливу енергетики на довкілля.

Згідно з Енергетичною стратегією України на період до 2030 р. технічно досяжний річний енергетичний потенціал НВДЕ України в перерахунку на умовне паливо (у. п.) становить близько 79 млн т. Економічно досяжний потенціал цих джерел за базовим сценарієм складає 57,73 млн т у. п., зокрема відновлюваних природних джерел енергії – 35,53 млн т у. п., позабалансових (нетрадиційних) – 22,2 млн т у. п. (табл. 1).

Таблиця 1

Показники розвитку використання НВДЕ  
за основними напрямками освоєння (базовий сценарій), млн т у. п. / рік [7]

Напрями освоєння НВДЕ	Рівень розвитку НВДЕ, за роками			
	2005	2010	2020	2030
Позабалансові джерела енергії, усього	13,85	15,96	18,5	22,2
У т. ч. шахтний метан	0,05	0,96	2,8	5,8
Відновлювані джерела енергії, усього	1,661	3,842	12,054	35,53
У т. ч.:				
біоенергетика	1,3	2,7	6,3	9,2
сонячна енергетика	0,003	0,032	0,284	1,1
мала гідроенергетика	0,12	0,52	0,85	1,13
геотермальна енергетика	0,02	0,08	0,19	0,7
вітроенергетика	0,018	0,21	0,53	0,7
енергія довкілля	0,2	0,3	3,9	22,7
Разом	15,51	19,83	30,55	57,73

На даний час цей потенціал використовується недостатньо. Частка НВДЕ в енергетичному балансі країни становить 7,2 % (6,4 % – позабалансові джерела енергії; 0,8 % – відновлювані джерела енергії) [7].

Слід зазначити, що існує інший стратегічний документ розвитку альтернативної енергетики в Україні – Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 р., згідно з яким встановлена потужність альтернативної енергетики в країні на період 2015–2020 рр. має зрости в 1,5–5,0 разів (табл. 2).

Таблиця 2

Прогноз встановленої потужності альтернативної енергетики в Україні, МВт [5, 8]

<i>Вид альтернативної енергії</i>	<i>2015 р.</i>	<i>2018 р.</i>	<i>2020 р.</i>
Сонячна енергетика	1,14	2,1	2,8
Вітрова енергетика	1,0	2,1	3,0
Енергія біомаси	0,12	0,355	0,53
Мала гідроенергетика	0,098	0,127	0,15
Геотермальна енергетика	0,011	0,03	0,05

На нашу думку, вказані стратегічні документи мають цілковито узгоджуватись між собою і в часовому, і в кількісному вимірі й потребують спільного доопрацювання в цьому напрямі.

Слід зазначити, що перспективний розвиток альтернативної енергетики в Україні, згідно з основними принципами Зеленої книги, має відбуватися на основі економічної конкуренції з іншими джерелами енергії з одночасним упровадженням заходів державної підтримки перспективних технологій НВДЕ, які віддзеркалюють суспільний інтерес щодо підвищення рівня енергетичної безпеки, екологічної чистоти та протидії глобальним змінам клімату.

Адже згідно з Указом № 287/2015 до загроз екологічній безпеці віднесено: надмірний антропогенний вплив і високий рівень техногенного навантаження на територію України; значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їхніх вторинного використання, перероблення й утилізації; незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту, системи моніторингу довкілля.

При цьому пріоритетами забезпечення екологічної безпеки є: збереження природних екосистем, підтримка їхньої цілісності та функцій життєзабезпечення; створення ефективної системи моніторингу довкілля; ресурсозбереження, забезпечення збалансованого природокористування; зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, забезпечення контролю джерел забруднення атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, зниження рівня забруднення та відтворення родючості ґрунтів; очищення територій від промислових і побутових відходів; формування системи перероблення й утилізації відходів виробництва та споживання [9, 10].

До перспективних напрямів розвитку альтернативної енергетики в Україні слід віднести: біоенергетику, видобуток та утилізацію шахтного метану, використання вторинних енергетичних ресурсів (ВЕР), позабалансові поклади вуглеводнів, вітрову та сонячну енергію, теплову енергію довкілля, освоєння економічно доцільного гідропотенціалу малих річок країни. При цьому на базі альтернативних джерел енергії мають отримати інтенсивний розвиток технології одержання не тільки електричної енергії, а й теплової.

Як уже зазначалося, Україна має значний технічно досяжний енергетичний потенціал відновлюваних джерел енергії, який, за даними Інституту відновлювальної енергетики НАН України, становить близько 50 % загального енергоспоживання в країні [6].

У зв'язку з зазначеним доцільно активно використовувати досвід ЄС у питаннях створення сервісних кооперативів, які успішно вирішують проблеми енергетичної залежності, особливо в сільській місцевості [4]. Та навіть попри те, що альтернативна енергетика в Україні має на селі значний потенціал розвитку, зумовлений особливостями клімату, потенціалом національного аграрного сектора та наявністю необхідної робочої сили, рух, аналогічний європейському, у нас досі не отримав широкого розповсюдження.

Найбільший енергетичний потенціал в Україні у таких видів біомаси, як сільськогосподарські культури, відходи деревини, рідкі види палива з біомаси, тверді побутові відходи, відходи тваринництва (біогаз). Утілення відповідних проектів за допомогою сервісної кооперації надасть позитивного соціально-економічного ефекту в частині розвитку села та підвищення рівня життя населення. По-перше, у разі використання біомаси як палива кошти за енергію не будуть переміщатися до країн-експортерів, а працюватимуть на розвиток місцевої економіки. По-друге, упровадження технологій виробництва енергії з біомаси сприятиме створенню нових робочих місць, необхідних для попереднього оброблення біомаси, виробництва і транспортування біопалива, а також для обслуговування самого обладнання [Там само].

При цьому альтернативну енергетику в Україні треба розвивати не лише з метою виробництва енергії, а й заради соціально-економічного та інфраструктурного розвитку регіонів країни на екологічних засадах. У цьому має полягати політика держави, адже при всіх перевагах і відносній екологічній чистоті, наприклад, малих ГЕС, будівництво з порушенням правових норм, на жаль, призводить до неоднозначного сприйняття широкою громадськістю малої гідроенергетики.

Це підкреслює необхідність комплексного підходу, належного інформування та ретельного процесу узгодження проектів у сфері малої гідроенергетики шляхом удосконалення інформаційно-комунікативного механізму державного регулювання розвитку альтернативної енергетики, який має бути спрямовано на забезпечення балансу інтересів громади, органів державної влади та підприємців.

Наприклад, при використанні гідропотенціалу малих річок України можна досягти значної економії паливно-енергетичних ресурсів, причому розвиток малої гідроенергетики сприятиме децентралізації загальної енергетичної системи, чим вирішить низку проблем в енергопостачанні віддалених і важкодоступних районів сільської місцевості [3].

Стратегія державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні має враховувати фактори, розуміння яких сприятиме подальшому довгостроковому та інтенсивному розвитку цієї сфери національної економіки, а саме:

1) політичний – Україна, повною мірою освоївши енергетику, засновану на альтернативних джерелах, отримає визнання, підвищить свою роль і значущість у світовому співтоваристві, позбавиться від енергетичної залежності перед експортерами енергоресурсів та підвищить національний рівень енергетичної безпеки;

2) економічний – перехід на альтернативні технології в енергетиці дозволить зберегти непоновлювані паливні ресурси. Крім того, вартість енергії, виробленої з альтернативних джерел, уже сьогодні нижче вартості енергії, отриманої з традиційних джерел, а терміни окупності проектів з виробництва альтернативної енергії постійно знижуються.

Наприклад, собівартість 1 кВт·год на вітрогенерації знизилася з \$ 0,38 на початку 80-х рр. минулого сторіччя до нинішніх \$ 0,03–0,035 за кВт·год. Для порівняння: собівартість 1 кВт·год, отриманого за допомогою газових турбін, збільшилася до \$ 0,055 [2];

3) техніко-технологічний – створення нових робочих місць у секторі розвитку технологій, виробництва техніки, що працює на альтернативних джерелах енергії, сприяє інноваційному розвитку національної економіки в цілому;

4) соціальний – вітрові установки та сонячні електростанції є особливо ефективними в невеликих поселеннях, призначені для автономних енергоспоживачів, віддалених від централізованих систем енергопостачання й належать жителям відповідних територіальних громад, що сприяє їхньому соціально-економічному розвитку та запобігає занепаду. Розвиток альтернативної енергетики має бути скоординованим із розвитком ринку енергоресурсів та соціально-економічним розвитком країни (підвищення рівня та якості життя громадян, у тому числі шляхом забезпечення доступною енергією економіки і населення);

5) екологічний – загальновідомим і доведеним є факт згубного впливу на навколишнє середовище видобутку й перероблення традиційних енергоресурсів, що актуалізує необхідність розвитку альтернативної енергетики, яка сприяє збереженню довкілля. Тому освоєння нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії слід розглядати, як важливий фактор зниження антропогенного впливу на довкілля та вагомий чинник протидії глобальним змінам клімату планети. Тому державне регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні має враховувати глобальні й регіональні екологічні обмеження та виклики.

Масштабне використання потенціалу альтернативної енергетики в Україні має не тільки внутрішнє, а й значне міжнародне значення як вагомий чинник протидії глобальним змінам клімату планети, покращання загального стану енергетичної безпеки Європи. Тому шляхи та напрями стратегічного розвитку альтернативної енергетики в країні повинні сприяти солідарним зусиллям європейської спільноти в галузі енергетики та відповідати основним принципам Зеленої книги “Європейська стратегія сталого, конкурентоспроможної та безпечної енергетики” [7].

Тож, згідно з Указом № 287/2015, поділяючи спільні з ЄС цінності та стратегічні цілі, Україна розглядає інтеграцію в політичні та економічні структури Європейського Союзу як пріоритетний напрям своєї зовнішньої і внутрішньої політики. Угода про асоціацію між Україною та ЄС визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС, зокрема і в енергетичній сфері [10].

Зважаючи на європейський досвід, наслідком адаптації національного енергетичного законодавства має стати зміна таких ключових засад подальшого розвитку альтернативної енергетики в Україні в напрямках: від монополізму до конкуренції; від державного управління до державного регулювання; від центрального планування до лібералізації; від державної до приватної власності [7].

Тобто необхідним є подальше реформування паливно-енергетичного комплексу України в напрямі лібералізації національного енергоринку й адаптації його до глобальних викликів сьогодення. Тільки в цьому разі розвиток альтернативних джерел енергії, а саме: вітрової та сонячної енергії, біоенергетики, гідроенергетики, теплової енергії довкілля, видобутку та використання шахтного метану, вторинних енергетичних ресурсів, позабалансових покладів вуглеводнів тощо, дозволить істотно збільшити



частину альтернативної відновлювальної енергетики в загальнонаціональному балансі паливно-енергетичних ресурсів та забезпечити енергетичну, соціально-економічну та екологічну безпеку України.

Стратегія подальшого розвитку альтернативної енергетики України потребує створення та законодавчого забезпечення сприятливих умов інвестування та відповідної державної підтримки, розроблення конкурентоспроможних технологій і зразків обладнання, упровадження їх у виробництво. Державна підтримка виробництва альтернативної енергії повинна полягати також у наданні пільг і стимулюванні інвестицій, що спрямовуються в розвиток різних секторів альтернативної енергетики, зокрема і шляхом укладання відповідних міжнародних угод.

Альтернативна енергетика може відіграти важливу роль у боротьбі Уряду України з економічною кризою і забезпечити енергетичну незалежність. Стрибки цін на більшість джерел енергії, істотні перебої в постачанні, продиктовані політичними проблемами, продемонстрували слабкість сучасної енергетичної системи країни. У той же час поновлювані джерела енергії можуть компенсувати недоліки системи, що існує, адже запаси енергії сонця, води і вітру практично необмежені. Крім того, скоротяться викиди вуглецю, адже поновлювані джерела енергії значно зменшують викиди CO<sub>2</sub>. Практично кожен регіон України може і має ефективно використовувати щонайменше одне альтернативне джерело енергії: біомасу, воду, вітер, геотермальну і сонячну енергію.

Отже, реалізація Стратегії державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні має відбуватися шляхом реалізації наявного національного економічного, екологічно-безпечного, інтелектуально-освітнього потенціалу з використанням механізму публічно-приватного партнерства, а також із залученням міжнародної консультативної, фінансової, матеріально-технічної допомоги.

Отже, незважаючи на всі стримувальні фактори (необхідність значних інвестицій, неоднозначне ставлення суспільства, постійна зміна чиновників), за альтернативної енергетикою майбутнє. Тільки планомірний розвиток галузі збільшить частку альтернативних джерел енергії, зробить значний внесок на шляху до енергонезалежності країни і оптимізує структуру паливно-енергетичного балансу України, зменшивши використання традиційних джерел енергії, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Література:**

1. Алексеев В. В. Проблема CO<sub>2</sub> и новые подходы к альтернативной энергетике / В. В. Алексеев, С. В. Киселева // Глобальные природно-антропогенные процессы и экология среды обитания : сб. тр. РАЕН. – М., 1996. – С. 3–15.

2. Беляев Л. С. Энергетика мира в XXI веке в свете требований устойчивого развития / Л. С. Беляев, О. В. Марченко, С. П. Филиппов // Энергетика России в XXI веке: проблемы и научные основы устойчивого и безопасного развития : докл. Всерос. конф., Иркутск, 14–17 сент. 2000 г. – Иркутск, 2001. – С. 28–39.

3. Гідроенергетика. – Режим доступу : <http://www.sae.gov.ua/ae/hydroenergy>.

4. Давыденко Е. Как запустить сердце “зеленой” энергетики? / Е. Давыденко. – Режим доступу : [http://gazeta.zn.ua/energy\\_market/kak-zapustit-serdce-zelenoy-energetiki-.html](http://gazeta.zn.ua/energy_market/kak-zapustit-serdce-zelenoy-energetiki-.html).

5. Дикаленко М. А. Светский раут / М. А. Дикаленко. – Режим доступу : <http://www.business.ua/articles/primarily/Svetskiy-raut-101575/>.

6. Дьяконов В. Зеленая энергетика поможет соскочить с российской газовой иглы / В. Дьяконов. – Режим доступу : <http://ekonomika.eizvestia.com/full/213-zelenaya-energetika-promozhet-soskochit-s-rossijskoj-gazovoj-igly>.

7. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/FIN3853Z.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FIN3853Z.html).

8. Національний план дій з відновлювальної енергетики на період до 2020 р. – Режим доступу : [http://saee.gov.ua/sites/default/files/documents/Presentation\\_NAPRES\\_Norw\\_OCT\\_3\\_ukr.pdf](http://saee.gov.ua/sites/default/files/documents/Presentation_NAPRES_Norw_OCT_3_ukr.pdf).

9. Стоян О. Ю. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики / О. Ю. Стоян. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=811>.

10. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” № 287/2015. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19521.html>.

**Maystro S. V., Voloshin O. L. Conceptual bases of state regulation strategy and prospects for development of alternative energy in Ukraine.**

*Conceptual bases of strategy of state regulation of alternative energy in Ukraine. Prospects of development of alternative energy in Ukraine.*

**Key words:** strategy of state regulation, state regulation mechanisms, development of alternative energy, “green” tariff.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

**УДК 354 : 332.122 : 304.42**

**І. В. Дунаєв,**

*к.держ.упр., доцент,*

*докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИБОРУ ЦІННІСНО-УПРАВЛІНСЬКОГО ПІДХОДУ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Запропоновано обґрунтування теоретичних засад формування й вибору ціннісно-управлінського підходу до модернізації регіональної економічної політики в умовах розпочатої реформи місцевого самоврядування в Україні. Виділено ключові методологічні характеристики ціннісно-управлінського підходу у прив'язці до філософської основи і з урахуванням українських реалій.*

**Ключові слова:** ціннісно-управлінський підхід, модернізація регіональної економічної політики, суспільні цінності, аналіз цінностей, теорії цінностей, публічне управління.

Глобалізація і міжнародна інтеграція соціально-економічного простору держав зараз висувають нові вимоги до парадигми способу державного і публічного управління. Зокрема, лібералізація світової торгівлі змушує вітчизняний бізнес і владу терміново переосмислити концепт щодо вибору й дотримання стратегічних і політичних пріоритетів. Місцем перетину і кінцевого втілення їх є великою мірою регіональна політика в Україні, в основу якої покладено ідею створення солідарного простору.

Сьогодні в Україні є потужний запит на нову парадигму управління і стратегію узгодження й розвитку інтересів місцевих територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і політичних суб'єктів. Однак основною перешкодою для переходу до нової парадигми регіонального управління на даний момент є невідповідність свідомості людей до болючості глибинних державних реформ, що стали можливими завдяки Революції Гідності. Незважаючи на те, що ринкова

економіка і демократичні принципи управління державою вже дозволяють громадянам реалізовувати свої вищі потреби в самореалізації та самоактуалізації, інерційність звичного сприйняття заважає суцільному оновленню і ціннісних, і цільових орієнтирів в українському суспільстві, про що говорить низький темп реформ у 2014–2015 рр. Звичний спосіб узаємодії також заважає самовизначенню мас і перешкоджає навіть самому аналізу нових ціннісних орієнтацій, що постають. Це пояснюється тим, що у принципах колективізму відсутня цінність індивідуума, тут не прийнято говорити про себе.

Орієнтація на суспільні цінності, що виявилась наслідком надмірного захоплення економічним підходом в державному регулюванні та втратою відчутного зв'язку між реальними потребами громадян при проведенні трансформаційних реформ на пострадянському просторі, стала доволі поширеною серед вчених. У сучасній науці природу та транзит суспільних цінностей у сферу публічного управління вивчали як західні вчені (Е. Валлерштайн, Р. Інглехарт, К. Леві-Стросс, К. Лоренц, Дж. Нейсбіт, Л. Пай, Ю. Хабермас та ін.), так і вітчизняні (Б. М. Данилишин [12], Е. А. Афонін, В. В. Корженко, О. Д. Куценко, Н. Р. Нижник, О. В. Радченко, Ю. П. Сурмін та ін.). У них закладено значний концептуальний фундамент для ідентифікації й оцінювання суспільних цінностей та їхнього транзиту в демократичних суспільствах. Зокрема, останні два десятиріччя ознаменувалися появою декількох сучасних підходів і концепцій, у межах яких порушується проблема ціннісних настанов у державному управлінні та підтримки державно-політичного режиму:

– концепція “універсально-епохального циклу” (Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов) [3];

– циклічно-ціннісна концепція суспільного розвитку з чотирма етапами трансформації державно-політичного режиму: формування нової ціннісної системи, освоєння нових цінностей – ресурсів розвитку, їхнього вичерпання та ціннісного зсуву, що тягне за собою формування нової ціннісної системи (О. В. Радченко) [17, с. 19];

– соціокультурний підхід до управління державним розвитком (С.М. Сафаров) [21], який є авторською, але, на наш погляд, недостатньо розвиненою спробою розширити методологію системного підходу. Розкривається через орієнтацію на вирішення двосиноного завдання: створення умов, необхідних для реалізації власних тенденцій розвитку системи; забезпечення керованої системи засобами, необхідними для досягнення власних цілей; управління відбувається в режимі самоорганізації;

– політико-аксіологічний підхід (А. В. Волкова) [7, с. 49–55], який пов'язано з принциповими змінами характеру державного управління (відмова від економічного підходу до оцінювання ефективності, розширення ролі участі громадян у політиці й управлінні та, як наслідок, нове звучання теми цінностей, принципів моралі та етики) та ін.

Але, на нашу думку, у цих наукових доробках недостатньо розкрито особливості транзиту суспільних цінностей в управлінську діяльність на всіх рівнях публічного управління, і особливо – на регіональному рівні за умов реформи місцевого самоврядування та передачі повноважень разом із ресурсами. Глибше ознайомлення з переліченими підходами також наводить на висновок про те, що центром прийняття рішень у них безальтернативно є центральний рівень управління в столиці. За чинних українських умов децентралізації повноважень разом з передачею ресурсів набуває актуальності дещо інша передумова: на регіональному рівні великою мірою мають створюватися нові “точки зростання”. Сучасний досвід Європейського Союзу вказує, що в ньому був вимушено прийнятий принцип створення рівних умов для

підприємництва і підтримки найбільш конкурентоспроможних “точок зростання”, відмовившись від минулої політики вирівнювання.

Отже, метою статті є обґрунтування теоретичних засад формування й можливостей вибору ціннісно-управлінського підходу до модернізації регіональної економічної політики в умовах розпочатої реформи місцевого самоврядування в Україні.

Великий спектр методологій і систем знань з управління регіональним розвитком і формування політики побудовано на різних принципах і концепціях. Формування універсальних концепцій, на основі яких може бути побудовано спектр методологій із застосуванням у різних предметних галузях, є однією з ключових проблем створення нового покоління моделей, методів і механізмів сучасного державного і публічного управління у світі та в Україні. Формально спираючись на цінності та амбіції легітимного суб’єкта управління, можна уявити локалізоване суспільство (державу, територіальні громади...) як складну систему, у межах якої можуть бути сформовані чи модернізовані основні концепції розвитку.

Цінності є своєрідним обмежувачем, цензором нашої поведінки. Але цінності й ціннісні орієнтації змінюються упродовж часу, перетворюючись через поведінку (досвід) і потреби (потреби) [4]. Саме цей факт говорить про те, що є можливість вплинути на вже сформовані цінності та формувати нові цінності та цілі розвитку. Така зміна можлива завдяки усвідомленню ціннісних орієнтацій, що реально існують у суспільстві та в політико-адміністративній еліті, та аналізу їхніх проявів і поведінкових паттернів.

Спираючись на низку згаданих вище підходів і загальну теорію аксіології та політичної філософії, пропонується перенести точку “прийняття рішень” у розробленні якісної політики на регіональний рівень. Оптимальною для цього, на нашу думку, буде логіка співорганізації розвитку територій та сприйняття й ретрансляції цінностей в управлінську діяльність на всіх рівнях публічного управління. На відміну, зокрема, від уже наявного політико-аксіологічного підходу [7, с. 49–55], альтернативне бачення до формування оновленого ціннісного і, відповідно, цільового каркасу регіонального розвитку могло б перенести акцент зі сприйняття цінностей через політичну діяльність правлячих еліт на широко усвідомлений коеволуційний транзит разом зі сприйняттям і ретрансляцією цінностей в управлінську діяльність на всіх рівнях публічного управління. В основі сприйняття – суспільний консенсус на національному чи регіональному рівні. Суб’єктами такої ретрансляції можуть бути усі суб’єкти публічного управління.

Упорядковане альтернативне бачення засад формування й модернізації регіональної економічної політики включає низку характеристик, методологічних настанов, принципово важливих для теорії публічного і державного управління (синтетичний характер, інтерпретаційні, орієнтація на цілісність досліджуваних феноменів та ін.). Отже, здається необхідним пояснити найважливіші з них.

1. *Фокус на передумови формування та поширення цінностей у сфері регіональної публічної політики та регіонального розвитку.*

За словами К. Гірца, “щоб уникнути ставлення до ідей, понять, цінностей і виразних форм або як до тіней, що відкидаються суспільним організмом на тверду поверхню історії, або як до духу історії, прогрес якого є лише виразом їхньої внутрішньої діалектики, було визнано необхідним розглядати їх як незалежні, але не самодостатні сили – як сили, що діють і дієві тільки в специфічному соціальному контексті, до якого вони адаптуються, який їх стимулює, але на який вони більшою чи меншою мірою впливають” [9, с. 416]. Запозичення європейського досвіду зараз часто використовується як взірцеві фактори для найважливіших українських реформ.

Розвиток теорії і практики публічного управління в Україні сьогодні йде з орієнтацією на ЄС і досвід управління з окремих країн (Франція, Польща, Литва). Однак, звертаючись до дослідження ціннісної проблематики, не можна забувати про те, що на Заході питання цінностей мають свою історію і логіку розвитку, що породжує низку важливих питань, пов'язаних зі спробами визначити саме поняття “цінність”, виявити його співвідношення з поняттям “благо” (особливо “доступне благо”), що є принципово важливим при аналізі цінностей, що реалізуються й зараз в системі державного управління.

Починаючи з філософії Платона, закладається традиція багатозначного трактування поняття “благо”: воно виступає, з одного боку, як вища категорія етики [16, с. 350–358], а з іншого – як ототожнення з поняттям “користь”. Ця двоїстість простежується й пізніше: аналізуючи характер аргументації Аристотеля, В. Гуроров зазначає, що його “практична філософія, пов'язана з вчинками в індивідуальній та суспільній сферах”, не належить до “вищої мудрості”, “практична філософія отримує нову назву: *he peri ta anthropina filosofia* – філософія, що стосується людських справ. Вона розпадається на етику як вчення про індивідуальні вчинки і власне політику – діяльність людей у складі політичних спільнот” [11]. В епоху Відродження і пізніше – до середини XVIII ст. – відбувається переосмислення поняття “благо”, воно все частіше ототожнюється з тим, що приносить користь людині. Зокрема, у роботах А. Сміта, а потім у філософії утилітаристів набуває поширення вимір всякого блага позицій його ринкової ціни (вартості).

Критику такого підходу до поняття “цінність” зустрічаємо в І. Канта: “... те, що має ціну, може бути замінено чимось іншим як еквівалентом; що вище всякої ціни, ... то володіє гідністю... Уміння і старанність у праці мають ринкову ціну; дотепність, жива уява і веселість – зумовлену афектом ціну; вірність обіцянці, благовоління з принципів ... мають внутрішню цінність” [14, с. 276–277]. Він розрізняє цінність відносну (матеріальну) і абсолютну (духовну) або гідність. Саме І. Кант формулює головну відмінність цінності від античного і середньовічного поняття “благо”, оскільки вважає, що її трансцендентальний характер забезпечує “загальну значущість цінностей”.

Представник Баденської школи неокантіанства В. Віндельбанд вбачав у теорії цінностей порятунок від релятивізму і скептицизму, властивих теорії пізнання. Він розглядав цінності як норми, що утворюють “загальний план всіх функцій культури і основу... окремого здійснення цінності” [6], до них відносяться: істина (логічна цінність), добро (етична цінність) і краса (естетична цінність), а наука, правопорядок, мистецтво і особливо релігія розглядаються ним як цінності блага культури, як умови можливості існування людства. Цінність – це не реальність, а ідеал, носієм якого, за В. Віндельбандом, є трансцендентальний суб'єкт, або “свідомість узагалі”.

Німецький філософ Г. Ріккерт, який розробляв теорію цінностей [18] слідом за В. Віндельбандом [6], бачив у теорії цінностей фундамент як теорії пізнання, так і етики. Головне визначення цінності в Г. Ріккерта полягає в тому, що вона є чимось повністю безвідносним і в цьому сенсі є трансцендентним як по відношенню до будь-якого буття (буття ототожнюється тут з емпіричною реальністю), так і по відношенню до суб'єкта пізнання. Він проводить принципову відмінність між “віднесення до цінності”, вчиненим трансцендентальним суб'єктом, і суб'єктивною “оцінкою”, яку дає індивідуальний суб'єкт і яка, отже, ніякої об'єктивності (у сенсі загальної значущості) не має. Звільнення від суб'єктивізму оцінок – це найважливіша вимога, яку повинен виконувати науковець [7, с. 51].

Теорія пізнання, отже, згідно з неокантіанцями, є наукою про цінності як про трансцендентні предмети, тобто “наукою про те, що не істи” [8]. Поняття “цінність” було покладено в основу відзнаки “наук про природу” від “наук про культуру”. Серед тих вчених, які випробовували на собі сильний вплив неокантіанства, зокрема Баденської школи, слід виділити М. Вебера, який спирався на методологічні принципи Г. Ріккєрта, на його обґрунтування загальної значущості гуманітарного знання за допомогою принципу “віднесення до цінності”. М. Вебер, використовуючи їхні напрацювання, пропонував розмежовувати віднесення до цінності й оцінку: якщо перше перетворює наше індивідуальне враження в об’єктивне і загальнозначуще судження, то друге не виходить за межі суб’єктивності. Він вважав, що наука про культуру, суспільство та історію повинна бути так само вільна від оцінних суджень, як і природнича наука. М. Вебер трактував “цінність” як настанову тієї чи іншої історичної епохи, як властивий епосі певний напрям інтересу. “Інтерес епохи – це щось більш стійке й об’єктивне, ніж просто приватний інтерес того чи іншого дослідника, але у той же час щось набагато більш суб’єктивне, ніж надісторичний інтерес, який отримав у неокантіанців назву цінностей” [5, с. 543].

У сучасній політичній філософії Дж. Ролз [20] звертається до моральних питань, до проблеми суспільних цінностей і суспільних благ. Він певною мірою продовжує ідеї І. Канта і спорить з утилітаристською традицією. Якщо, за І. Кантом, у конфліктних ситуаціях нам слід робити те, що виявляється рівним благом для всіх, то Дж. Ролз використовує цей підхід стосовно справедливого співіснування громадян як політичного цілого. Він виходить із такої логіки, що люди як моральні особистості в цілому рівні між собою, і вони здатні прийти до розуміння справедливості задля успішного співробітництва. “Одна з особливостей справедливості як чесності – у тому, що сторони мислять у вихідній ситуації як раціональні й незацікавлені одне в одному” [20, с. 27]. Висловлюючи підтримку ідеям Дж. Ролза, Ю. Хабермас, тим не менш, піддає його погляди критиці. “Благо є те, до чого ми прагнемо, що є благим саме для нас... Відповідно до цього Дж. Ролз вводить “основні блага” як узагальнені засоби, що можуть знадобитися людям для виконання їхніх життєвих планів” [22, с. 24].

Отже, переважання утилітаристського трактування поняття “цінність” багато в чому визначає розвиток сучасної західноєвропейської теорії державного управління, і на цьому будується концепція нового державного менеджменту (*new public management*) [7, с. 52].

Враховуючи різноманіття трактувань поняття “цінність”, що існують, можна погодитися з Н. Рожевим, що воно подібне “істині”, “розуму”, “людині”, “культурі” і, мабуть, ніколи не буде визначене вичерпним чином, однак розуміння цієї обставини не повинне перешкоджати створенню робочих понятійних конструкцій, що відповідають необхідності вирішення сучасних проблем. Використання, критика, корекція, зрештою, відкидання й заміна таких конструкцій є важливими віхами в розвитку мислення” [19, с. 113–114]. Під *цінністю*, на наш погляд, далі слід розуміти природно й інстинктивно ранжовану значущість об’єктів навколишнього світу, що визначається не їхніми властивостями, а мірою залученості до сфери людської життєдіяльності й соціальних відносин.

Поняття “публічна цінність” (або “суспільна цінність”) вже увійшло у публічне управління і стало означати орієнтацію на колективну думку громадян. Враховуючи критику економічного і менеджеріального підходу до реалізації влади, що поширена зараз у теорії державного управління через сприйняття людини як користувача послуг,

можна як робоче визначення цінності обрати визначення, яке в певному сенсі повертається до кантівської традиції. Якщо розглядати політику як сукупність людських зв'язків і суспільних відносин, що утворили реальну соціальну структуру, то суспільні цінності, реалізовані в системі державного управління, повинні відповідати кантівському твердженню: "... я ніколи не повинен чинити інакше, як тільки з тієї максими, щодо якої я міг би також бажати, щоб вона стала загальним законом" [2, с. 36]. Х. Арендт пояснювала, що погана людина, за І. Кантом, та, яка бажає якоїсь конкретної брехні чи робить виняток для самої себе, але не та, яка бажає зла, оскільки це неможливо: на відміну від конкретної допущеної брехні, публічне визнання закону (публічної цінності) брехати призведе до того, що в публічній сфері не зможе бути ніякого договору чи тривалої згоди [2, с. 38–39]. Виходячи з цього, надалі під публічними цінностями пропонуємо розуміти граничні значення, що визначають взаємодії в публічній політиці, колективні запити громадян, сформовані у процесі громадянської комунікації. У такому разі суспільні цінності – це не все те, що представлено в публічному дискурсі, а те, що має характер суспільної вимоги до системи державного управління та організації взаємодій в публічній сфері та має позитивний сенс для більшості людей. Публічні цінності не можуть сформуватися без участі держави, за умови, що вона не нав'яже суспільству свої пріоритети, а залучає громадян до співпраці.

Основна складність полягає в тому, що в публічній сфері сучасної України досить вагома роль, по-перше, патерналізму серед населення та, по-друге, олігархату, а це значить, що сьогодні якісні зміни неможливі без тривалого коригування самих державних інститутів у напрямі політики співробітництва та узгодження інтересів держави і громадянського суспільства. Це також означає, що при здійсненні політики стають важливими колективні обговорення і прийняття обґрунтованих рішень на основі громадянських чеснот. На кшталт Заходу, в Україні поступово прискорюється практика сприйняття людини як носія певних моральних норм і цінностей, що стає важливим ресурсом удосконалення публічного управління й модернізації різних типів політики. Посилюється вплив на політику організованої громадськості та в цілому громадянського суспільства, у тому числі й через "низове співробітництво як мережеву взаємодію" (наприклад, волонтерські рухи), і поступово доповнюється взаємодіями соціальних груп із владними інститутами. Розширення участі громадян у політичних процесах в Україні впливає на системи оцінювання політики управління, і це виступає ще одним чинником у процесі поширення соціальної згуртованості й пошуку ресурсів для розвитку за всіма напрямками. За умов розпочатої децентралізації це є важливим фактором для модернізації регіональної економічної політики по регіонах України.

2. *Пояснювальність.* Треба передбачати пошук наочних "смислів" і прикладів з сучасного життя, виокремлення логічних, змістовних зв'язків і в державній регіональній політиці, і в регіональній економічній політиці з проаналізованими і зрозумілими прикладами, зразками, фрагментами національної історії. Сучасний інтерпретативний підхід був запропонований К. Гірцем [9]. Поєднання елементів комбінаторики, структуралізму, герменевтики, соціології привело до напрямку, що розглядає культуру як систему соціально встановлених смислів людської діяльності, систему символів, за допомогою яких група транслює свідомість через час і простір [1, с. 131]. Прийняття цієї характеристики актуалізує філософську проблему розуміння через ті складні відносини, що існують між знанням і розумінням. Наприклад, знання про деякі державотворчі події історії України передбачає початкове розуміння якихось закономірностей історичного процесу; разом з тим розуміння цих закономірностей приходить тільки в контексті певного знання.

“Знання та розуміння – це різні моменти людської взаємодії з навколишнім світом, що припускають одне одного, але не збігаються повністю” [10, с. 22].

3. *Нелінійний характер зв'язків* являє собою множинність (поліваріантність) можливостей. Ще на межі XIX–XX ст. детермінізм у науці почав замінюватися “закономірним індетермінізмом”: усвідомлення складності, багатовимірності як природних, так і соціальних процесів привело до необхідності аналізу не одного, а кількох альтернативних шляхів розвитку. Їх можна мати на увазі, але заздалегідь точно передбачити, які з них і в якій формі реалізуються, просто неможливо. Майже будь-який момент часу може бути представлено як набір альтернативних бачень розвитку, а з вибором деякого варіанта здійснюється перехід до наступної ситуації вибору тощо. Такий принцип найбільшою мірою працює, коли досліджується мережева взаємодія в публічному управлінні, де в умовах координації та самоорганізації, а не “жорсткого” управління розробляються публічні рішення, формуються суспільні цінності, які потім реалізуються у структурах влади. Не можна не погодитися з К. Гірцем у тому, що “ідеї важче піддаються науковому аналізу, ніж економічні, політичні та суспільні відносини між індивідами і групами” [9].

4. *Поєднання статички і динаміки при аналізі цінностей*. Відомий радянський культуролог М. Каган, викладаючи принципи аксіології, приділив особливу увагу поєднанню синхронічного і діахронічного розгляду аксіосфери [13]. Під таким поєднанням він мав на увазі нерозривність аналізу формування і зміни системи цінностей, і в цьому сенсі цінності політики не є чимось тривалим. Її стійкі характеристики (традиції) здатні змінюватися відповідно до соціальної практики. Разом із тим у періоди криз традиції здатні забезпечувати збереження цілісності суспільства, підтримуючи його своєрідність. Отже, предметом дослідження регіонального розвитку і регіональної політики мають бути не швидкозмінливі настанови (мегапроекти, інвестиційний клімат тощо), а їхні першопричини як фундаментальні явища. Зокрема, масово поширеною є думка, що носіями цінностей державноуправлінської та політичної культури насамперед є чинна політична й адміністративна еліта країни чи регіону, які власним прикладом “прищеплюють” її населенню і відносинам у країні. В останні десятиліття відбуваються суттєві зміни в шкалі цінностей. Поступово набувають нового змісту цінності, пов'язані з достатком, свободою і гідністю.

5. *Пошук різноманіття механізмів та інструментів впливу*. Регіональна економічна політика може вважатися однорідною тільки відносно, оскільки завжди існують різні групи інтересів і суб'єктивно оцінена міра впливу факторів (наприклад, сильні та слабкі сторони території, загрози і можливості). Особливо чітко це проявляється в періоди криз, коли поряд із мінливими масовими настроями і діловою активністю в регіоні можна спостерігати прояв глибинних факторів (наприклад, тіньової економіки), особливо у вигляді неформальних інститутів (традицій, моралі, неписаних зобов'язань).

6. *Урахування особливостей співорганізації розвитку регіонів і територіальних громад як складних систем*. Методологічну основу цьому складають, передовсім, теорія синергетики (Г. Хакен [23]) і теорія коеволюції складних соціальних структур (С. П. Капіца, С. П. Курдюмов [15]). Співорганізація розвитку регіонів сприятиме формуванню принципово нових форм економічної та культурної взаємодії серед регіонів, трансформуючи деякі конфлікти інтересів у багатосторонні конкурентні переваги. Це здатне посилювати або ж навіть генерувати нові суспільні чи публічні цінності, як солідарний розвиток, партнерство і довіра, співпраця замість конкуренції, культурне різноманіття та єдність. Вочевидь, це ті цінності, за якими є дуже значний



потенціал до приросту в Україні і які раніше не культивувалися. Наприклад, обраний наприкінці 2000-х рр. Євросоюзом шлях на відмову від регіонального “вирівнювання” на користь акцентованої підтримки найбільш конкурентоспроможних “точок зростання” як раз і посилює нові глибинні солідарні цінності в міжрегіональному розрізі.

Задані передумови і характеристики укладаються в ціннісно орієнтовану логіку управління, спрямованого на вдосконалення чи модернізацію регіональної політики, особливо її секторального економічного сегмента, для потреб сучасної України.

Обґрунтовані у статті контури і базові теоретичні засади вибору ціннісно-управлінського підходу до модернізації регіональної економічної політики лише дають можливість поглянути на модернізацію регіональної економічної політики з позиції повноважного суб'єкта управління на регіональному рівні, що сьогодні є затребуваним в адміністративному реформуванні в Україні. Урахування запропонованих методологічних характеристик ціннісно-управлінського підходу дозволить сформулювати більш релевантний набір ціннісних цілей стратегічного розвитку територій (регіонів, нових районів, об'єднаних громад), враховуючи їхні істинні потреби і специфіку та поєднуючи об'єктивну коеволюцію розвитку історичних відносин між ними. Також в авторський задум було покладено бажане сприйняття й ретрансляцію цінностей в управлінську діяльність на всіх рівнях публічного управління.

Напрями подальших наукових досліджень вбачаються в розвиткові теоретичних положень ціннісно-управлінського підходу до модернізації регіональної економічної політики в поєднанні з можливостями теорії коеволюції.

#### **Література:**

1. *Алексеева Т. А.* Стратегическая культура: эволюция концепции / Т. А. Алексеева // Полис. – 2012. – № 5. – С. 130–147.
2. *Арендт Х.* Лекции по политической философии Канта / Х. Арендт. – СПб. : Наука, 2012. – 303 с. – (Сер. “Слово о сущем”).
3. *Афонін Е. А.* Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) : [монографія] / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – К. : Парапан, 2002. – 352 с. – (Відкрита дослідницька концепція, вип. № 2). – (Також доступно : [www.nbuv.gov.ua/materials/Afonin/roztoka.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/materials/Afonin/roztoka.pdf)).
4. *Барокко Д. Л.* Менеджер вырабатывает характер. Лидерство : [пер с англ.] / Д. Л. Барокко. – М. : Альпина бизнес ; Букс, 2006. – С. 105–129.
5. *Вебер М.* Избранное. Образ общества : [пер. з нем.] / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
6. *Виндельбанд В.* Философия культуры и трансцендентальный идеализм / В. Виндельбанд. – М. ; СПб : Логос, 1992.
7. *Волкова А. В.* Формирование системы государственного управления в России (политико-аксиологический подход) : дис. ... д.полит.н. : 23.00.02 / А. В. Волкова. – СПб. : СПбГУ, 2014. – 314 с.
8. *Гайденко П. П.* Научная рациональность и философский разум / П. П. Гайденко. – М. : Прогресс-Традиция, 2003. – 528 с.
9. *Гириц К.* Интерпретация культур : [пер. с англ.] / К. Гириц. – М. : РОССПЭН, 2004. – 560 с.
10. *Гусев С.* Проблема понимания в философии / С. С. Гусев, Г. Л. Тульчинский. – М. : Политиздат, 1985. – 192 с.
11. *Гуторов В. А.* Политика: наука, философия, образование / В. А. Гуторов ; фак. политологии СПбГУ. – СПб. : СПбГУ, 2011. – 516 с.
12. *Данилишин Б.* Чи замінить децентралізація цілісність державної регіональної політики в Україні / Б. Данилишин. – Режим доступу : [economics.lb.ua/state/2015/07/20/311395\\_chi\\_zaminit\\_detsentralizatsiya.html](http://economics.lb.ua/state/2015/07/20/311395_chi_zaminit_detsentralizatsiya.html).
13. *Каган М. С.* Человеческая деятельность. Опыт системного анализа / М. С. Каган – М. : Политиздат, 1974. – 328 с.
14. *Кант И.* Сочинения : в 6 т. Т. 4, ч. 1 / И. Кант. – М. : Мысль, 1965. – С. 276–277.

15. Капица С. П. Синергетика и прогнозы будущего / С. П. Капица, С. П. Курдюмов, Г. Г. Малинецкий. – М. : Букинист, 1997. – 286 с.
16. Платон. Собрание сочинений : в 4 т. Т. 2 : [пер. с древнегреч.] / Платон ; общ. ред. А. Ф. Лосева. – М. : Мысль, 1993. – 860 с.
17. Радченко О. В. Ціннісний вимір трансформації державно-політичного режиму в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Олександр Віталійович Радченко. – Запоріжжя : [б.в.], 2010. – 33 с.
18. Риккерт Г. Философия жизни / Г. Риккерт. — К. : Ника-Центр, 1998. – 512 с.
19. Розов Н. С. Ценности в проблемном мире: философские основания и социальные приложения конструктивной аксиологии / Н. С. Розов. – Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1998. – 292 с.
20. Ролз Дж. Теория справедливости : [пер. с англ.] / Дж. Ролз. – Новосибирск : Изд-во Новосибир. ун-та, 1995. – 500 с.
21. Сафаров С. М. Перспективы социокультурного подхода к управлению государственным развитием / С.М. Сафаров // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 12 (252). – С. 26–34. – (Також доступно : ooo-sinergiya.ru/sites/default/files/izdatelstvo/gos\_razvitie.pdf).
22. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической философии : [пер. с нем.] / Ю. Хабермас. – М. : Наука, 2011. – 185 с.
23. Хакен Г. Синергетика. Иерархия неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах : [пер. с нем.] / Г. Хакен. – М. : Мир, 1985. – 423 с.

**Dunayev I. V. Theoretical Justification of Value-Oriented Management Approach to Modernization of Regional Economic Policy.**

*The paper proposes substantiation of the theoretical principles of forming and selecting a value-oriented management approach to modernization of regional economic policy under the launched Ukrainian local government reform. The key methodological characteristics of the value-oriented management approach are highlighted in relation both with the philosophical basis and Ukrainian reality.*

**Key words:** value-oriented management approach, modernization of regional economic policy, social values, value analysis, values theory, public management.

*Надійшла до редколегії 01.09.2015 р.*

**УДК 332.146**

**Т. Д. Таукешева,**

*к.е.н., доц., заслужений економіст України,  
заступник Харківського міського голови –  
директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради,  
м. Харків*

**МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ  
ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ**

*Висвітлено економічні та фінансові механізми реалізації державної політики у сфері енергетики, що спрямовані на стимулювання підвищення енергоефективності та упровадження енергоощадних технологій, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Запропоновано упровадження інформаційного механізму як інструменту розвитку культури енергоспоживання.*

**Ключові слова:** паливно-енергетичні ресурси, енергоефективність, енергозбереження, державна політика, механізми реалізації.

Сучасний стан національної економіки в Україні загострив проблему енергоефективності та енергозбереження не тільки на рівні держави, промисловості, приватного сектора, але й громадян. Значне підвищення тарифів на теплову та електричну енергію, природний газ, послуги водопостачання і водовідведення призвело до погіршення господарсько-фінансової діяльності підприємств, організацій та установ, збільшило видатки бюджету на оплату енергоносіїв, знизило якісний рівень життя населення. До негайного проведення заходів з упровадження програм, спрямованих на економне та раціональне використання енергетичних ресурсів також змушує залежність енергетичного сектора України від інших країн світу. Тому упровадження механізмів реалізації державної політики в сфері енергоефективності та енергозбереження є надзвичайно актуальним.

Проблеми в енергетичному комплексі нашої держави висвітлено в численних дослідженнях науковців (В. Денисова, Т. Евтухової, Н. Іваненко, О. Ковалко, М. Кулик, С. Сидорського, А. Стятюгіної, Л. Чуприної та ін.), які окреслили певні напрями подальшого розвитку сфери виробництва енергоносіїв та обґрунтували необхідність адаптації національної законодавчої бази до законодавства Європейського Союзу, удосконалення системи державного управління та стандартизації, модернізації та оновлення обладнання, упровадження енергоощадних технологій, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива тощо.

Поряд з цим недостатньо дослідженими залишаються питання: упровадження дієвих механізмів, що стимулюють заходи в сфері енергозабезпечення та спрямовані на заміщення природного газу в енергетичному балансі держави іншими видами енергетичних ресурсів, отриманих з альтернативних джерел енергії; зменшення рівня енергоємності валового внутрішнього продукту; підвищення енергоефективності та енергозбереження паливно-енергетичних ресурсів.

Метою статті є висвітлення механізмів реалізації державної політики в енергетичній сфері країни.

На сьогодні в Україні прийнято чимало законодавчих та підзаконних актів, що регулюють відносини у сфері енергоефективності та енергозбереження. Чинна нормативно-законодавча база надала можливість визначити правові, економічні, соціальні та екологічні основи енергозбереження для всіх підприємств, об'єднань та організацій, розташованих на території України, а також для громадян [3], створити механізм державного управління та контролю в енергозбереженні, запровадити систему стимулювання підвищення енергоефективності та розвитку відновлюваної енергетики [7].

У чинних нормативно-правових актах великої уваги приділяється питанням упровадження енергоефективних технологій, спрямованих на поступовий перехід до масового використання нетрадиційних поновлюваних джерел енергії, вторинних енергетичних ресурсів, процесів заміщення дефіцитних видів палива [3].

Забезпечити енергозбереження здатне комплексне застосування важелів та стимулів для орієнтації управлінської, науково-технічної і господарської діяльності підприємств, установ та організацій на раціональне використання й економію паливно-енергетичних ресурсів.

В умовах негативної зовнішньоекономічної ситуації, несприятливої цінової кон'юнктури на зовнішніх ринках, глибокої девальвації національної грошової одиниці в країні найпріоритетнішими виступають економічні та фінансові механізми реалізації державної політики в сфері енергоефективності та енергозбереження.

Підґрунтям інтенсифікації енергозбереження виступає економічний механізм, що спрямований на раціональне та економне використання паливно-енергетичних ресурсів, створення виробництва і широкого застосування енергетично ефективних технологічних процесів, обладнання та матеріалів [3].

Одним із напрямів реалізації упровадження економічного механізму енергозбереження є надання пільг, акумульованих у Податковому та Митному кодексах України.

Зокрема, звільняються від оподаткування ввізні операції на митну територію України [5] щодо:

– устаткування, яке працює на відновлюваних джерелах енергії, енергоощадного обладнання і матеріалів, засобів вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів, обладнання та матеріалів для виробництва альтернативних видів палива або для виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії;

– матеріалів, устаткування, комплектуючих, що використовуються для виробництва: устаткування, яке працює на відновлюваних джерелах енергії; матеріалів, сировини, устаткування та комплектуючих, які будуть використовуватися у виробництві альтернативних видів палива або виробництві енергії з відновлюваних джерел енергії; енергоощадного обладнання і матеріалів, виробів, експлуатація яких забезпечує економію та раціональне використання паливно-енергетичних ресурсів; засобів вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів.

Операції ввезення на митну територію України зазначених товарів звільняються від оподаткування, якщо ці товари застосовуються платником податку для власного виробництва та якщо ідентичні товари з аналогічними якісними показниками не виробляються в Україні.

Також не оподатковуються технічні та транспортні засоби, у тому числі самохідні сільськогосподарські машини, що працюють на біопаливі та класифікуються за кодами згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності, визначеними ст. 7 Закону України “Про альтернативні види палива”, якщо такі товари не виробляються в Україні [4].

Важливим є питання визначення джерел фінансування енергозбереження. Згідно з чинним законодавством фінансування заходів щодо ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів здійснюється за рахунок Державного фонду енергозбереження, власних та позикових коштів підприємств, установ і організацій, державного та місцевих бюджетів, інших джерел [3].

Проте Державний фонд енергозбереження, наявність та засади якого передбачені законодавством про енергозбереження, не функціонує.

Використання іншого джерела фінансування заходів з енергозбереження – власних коштів підприємств, отриманих з прибутку, унеможливило б брак таких коштів, а жорсткі умови надання кредитів не дозволяють як джерело фінансування розглядати позиковий капітал.

Несприятливий інвестиційний клімат, зменшення прибутків підприємств (прибутки прибуткових підприємств за 2013 р. порівняно 2012 р. знизилися на 15,7 %), уповільнення приросту прямих іноземних інвестицій (до 4,1 млрд дол. США, що на 43,3 % менше, ніж за 2012 р.), зумовили згортання інвестиційної активності в економіці [8].

Незважаючи на зовнішні та внутрішні дисбаланси, що пов'язані зі станом платіжного балансу та зменшенням валютних резервів, державою послідовно реалізуються проекти щодо залучення внутрішніх та зовнішніх інвестиційних ресурсів для упровадження інновацій в енергетичній галузі.

Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями, зокрема Міжнародним валютним фондом (МВФ), Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР), Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР), членом яких є Україна, дозволило підтримати інвестиційну активність комунальних підприємств централізованого тепlopостачання, водopостачання, водовідведення та поводження з твердими побутовими відходами тощо, спрямовану на підвищення економічної та енергетичної ефективності.

Як наслідок, у рамках реалізації інвестиційного проекту “Розвиток міської інфраструктури-2” комунальним підприємством “Харківводоканал” планується отримати 75,8 млн дол. США на створення комплексу термічної утилізації осадку, що дасть можливість отримати альтернативні джерела теплової та електричної енергії (шляхом використання теплової енергії при спалюванні осадку для вироблення електроенергії).

На будівництво комплексу з перероблення твердих побутових відходів із системою збирання, утилізації полігонного газу і виробництва електричної енергії в м. Дергачах Харківської області іншому учаснику зазначеного проекту – комунальному підприємству “Муніципальна компанія поводження з відходами” Харківської міської ради передбачено кредитний ресурс в сумі 44,0 млн дол. США.

Участь комунального підприємства “Харківські теплові мережі” у проекті “Підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання України” надасть можливість спрямувати 107,6 млн дол. США на реконструкцію і модернізацію об'єктів теплової енергетики м. Харкова.

На підставі відповідних угод про фінансування між Кабінетом Міністрів України та Європейським Співтовариством / Союзом реалізується бюджетна програма “Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлюваних джерел енергії”.

З метою отримання грантів для підвищення рівня енергоефективності у сфері комунального опалення, а також проектів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища, управлінням відходами та використанням поновлюваних і альтернативних джерел енергії, Україна бере участь у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля.

Для розширення можливостей фінансування реального сектора економіки та підтримки розвитку приватного сектора економіки, зокрема проектів малого та середнього підприємництва і установ з середньою капіталізацією, а також інших пріоритетних проектів, серед яких проекти соціально-економічної інфраструктури, включаючи проекти з енергоефективності, між Україною та Європейським інвестиційним банком підписано Угоду на отримання кредиту.

Поряд з цим для упровадження технологій енергоефективності та енергозбереження за рахунок видатків державного бюджету передбачається виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, розроблення національних стандартів, гармонізованих із міжнародними та європейськими.

Для підприємств, що виробляють теплову енергію з альтернативних видів палива, Державним бюджетом України на 2015 р. запланована компенсація різниці в тарифах

на виробництво теплової енергії для населення на теплогенерувальних установках (крім теплоелектроцентралій, теплоелектростанцій і атомних електростанцій) з використанням будь-яких видів палива та енергії, крім природного газу, в сумі 500,0 млн грн [2].

На регіональному та місцевих рівнях у першу чергу увагу приділяється потенціалу енергозбереження в житлово-комунальному господарстві як найбільш енергоємній галузі (за статистичними та аналітичними даними, у житлово-комунальному секторі країни споживається 44 % енергетичних ресурсів) [10].

Зокрема, основною метою Програми підвищення енергоефективності житлового фонду м. Харкова виступає забезпечення значного скорочення споживання енергоресурсів у житловому фонді шляхом створення механізму стимулювання впровадження енергоощадних технологій та привабливих умов для реалізації інвестиційних проектів у житловому господарстві тощо.

Додаткова теплоізоляція огорожувальних конструкцій будівлі, капітальний ремонт покрівель, впровадження процедур управління енергоспоживанням у будівлі, утеплення або заміна вікон, автоматичне регулювання, гідравлічне балансування системи опалення, встановлення термостатичних кранів на радіатори тощо надасть можливість споживачам заощадити 20–30 % теплової енергії, що постачається, та підвищити комфортність житла [10].

Найбільш ефективним напрямом заощадження електричної енергії у житлових будинках є впровадження систем керування освітленням. Застосування такого обладнання покликано знизити споживання електроенергії на утримання ліфтів та освітлення місць загального користування на 45–55 % [10].

Актуальним для м. Харкова залишається обладнання будинків приладами обліку споживання холодної та гарячої води. За висновками фахівців, збитки через нераціональне споживання води населенням складають 56 % [10]. Встановлення квартирних приладів вдвічі зменшить добове споживання води.

На популяризацію енергозбереження та розвиток нетрадиційної енергетики спрямовано заходи Комплексної програми енергозбереження в м. Харкові на 2010–2015 рр., унаслідок чого планується досягти суттєвого зменшення енергоємності продукції, робіт і послуг (щорічно на 3–5 % відповідно до завдань Енергетичної стратегії України до 2030 р.) та втрат паливно-енергетичних ресурсів (на 1–2 % щорічно) у всіх підгалузях житлово-комунального господарства, включаючи підприємства електротранспорту [9].

Інший фінансовий інструмент проведення енергетичної модернізації житлових будинків та споруд полягає в стимулюванні об'єднань співвласників багатоквартирних будівників, житлово-будівельних кооперативів та населення до впровадження енергоефективних заходів шляхом відшкодування частини суми кредиту, залученого на придбання енергоефективного обладнання, котлів з використанням будь-яких видів палива та енергії (за винятком природного газу) та/або матеріалів [6].

Відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо ефективного використання енергетичних ресурсів та енергозбереження (на 2015 р. – 343,5 млн грн), відшкодування позичальнику частини суми кредиту проводиться одноразово в розмірі 20 % на придбання котла, альтернативного газовому, але не більш як 5 000 грн за одним кредитним договором, 30 % – населенню на придбання інших енергоощадних товарів

(радіаторів опалення, вікон з енергоощадним склом, вузлів обліку води тощо), але не більш як 10 000 грн за одним кредитним договором, 40 % – об'єднанням співвласників багатоквартирних будівників та житлово-будівельним кооперативам на придбання енергоефективного обладнання та/або матеріалів, але не більш як 10 000 грн в розрахунку на одну квартиру багатоквартирного будинку за одним кредитним договором [6].

Одним із фінансових механізмів упровадження енергоефективних заходів на підприємствах як комунальної власності, так і бюджетної сфери є використання коштів Державного фонду регіонального розвитку, що передбачається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період (на 2015 р. це складає 3,0 млрд грн).

Розподіл коштів зазначеного Фонду між регіонами здійснюється за такими критеріями: 80 % коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 20 % коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 % середнього показника по Україні) [1].

Перелік інвестиційних програм і проектів повинен відповідати Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р. або стратегіям розвитку регіонів та планам заходів з їхньої реалізації.

Механізмом залучення коштів у термомодернізацію об'єктів бюджетної сфери виступає співпраця з енергосервісними компаніями (ЕСКО), що передбачає здійснення фінансування енергоефективних заходів у бюджетних установах за рахунок коштів енергосервісних кампаній під муніципальні гарантії.

При цьому для бюджету є привабливими взаємини між ЕСКО і бюджетною установою, які полягають у тому, що всі фінансові витрати і технічні ризики, пов'язані з інвестуванням, замовник повертає залежно від досягнутої економії енергоресурсів.

Реалізація зазначеного механізму врегульована змінами до Бюджетного кодексу України, що дозволяють переорієнтувати використання фінансових ресурсів з поточних витрат на капітальні вкладення та передбачають довгострокове зобов'язання за енергосервісним договором.

Додатковим стимулом для реалізації заходів із заміни природного газу альтернативними видами палива (встановлення котлів, що працюють на біопаливі, установок для використання сонячної енергії; переоснащення котельень з метою переведення на тверде паливо та використання електричної енергії тощо) виступає державна підтримка у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

У 2014 р. за рахунок цих коштів у м. Харкові виконано технічне переоснащення об'єктів тепlopостачання з обладнанням твердопаливної котельної та установкою пелетних котлів.

Успіх проведення заходів залежить від інформування широких верст населення та формування в суспільстві свідомого ставлення до необхідності ефективного та ощадливого споживання паливно-енергетичних ресурсів.

Упровадження інформаційного механізму, що передбачає створення структури та безперервної системи освіти з питань енергетичного менеджменту, включаючи утворення кафедр відповідного профілю у вищих навчальних закладах та проведення пропаганди з використанням науково-технічної інформації, покликано створити

економічну зацікавленість споживачів у реалізації енергоощадних та енергоефективних програм та проектів.

Отже, економічний, фінансовий та інформаційний механізми виступають ключовими моментами у створенні мотиваційних програм як для виробників, так і для споживачів енергоресурсів, спрямованих на заміщення споживання газу, розвиток відновлювальної енергетики, підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів, розвиток культури енергоспоживання. Активне упровадження державних інструментів пільгового оподаткування та кредитування новітніх проектів в енергетичному секторі надасть можливість на національному рівні розвивати виробництво альтернативних видів енергії, на регіональному рівні – досягти відчутного ефекту в бюджетній сфері та простих домогосподарствах, що наочно відіб'ється в динаміці обсягів споживання енергії та витрат на її оплату. Формування свідомості населення щодо ощадливого й ефективного використання енергії в повсякденному житті має стати елементом моралі громадянського суспільства, який сприятиме упровадженню енергоощадних технологій.

#### **Література:**

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Закон України від 1 лип. 1994 р. № 74/94-ВР “Про енергозбереження”. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Митний кодекс України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
5. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 2011 р. № 1056 “Деякі питання використання коштів у сфері енергоефективності та енергозбереження”. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2010 р. № 243 “Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлених джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2015 роки”. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”. – Режим доступу: <http://minfin.kmu.gov.ua>.
9. Рішення 48-ї сесії Харківської міської ради 5-го скликання від 22 верес. 2010 р. № 262/10 “Про затвердження “Комплексної програми енергозбереження в місті Харкові на 2010–2015 рр.”.
10. Рішення 35-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 29 жовт. 2014 р. № 1710/14 “Про затвердження “Програми підвищення енергоефективності житлового фонду м. Харкова на 2015–2020 рр.”.

#### **Taukeshva T. D. Mechanisms for Implementing Public Policy in Energy Efficiency and Energy Saving.**

*The paper discusses the economic and financial mechanisms for implementation of public policy in the sphere of power engineering aimed to promote energy efficiency and introduction of energy-saving technologies, renewable energy sources and alternative fuels. The introduction of information mechanism as a tool for energy consumption culture development is proposed.*

**Key words:** fuel and energy resources, energy efficiency, energy saving, public policy, implementation mechanisms.

*Надійшла до редколегії 04.09.2015 р.*



**УДК 35:330.3:339.5**

**Ю. О. Світлична,**

*к.держ.упр.,*

*заступник голови Харківської обласної державної адміністрації,*

*м. Харків*

## **АНАЛІЗ СТАНУ ЗОВНІШНЬОЇ ТОРГІВЛІ ТОВАРАМИ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

*Здійснено аналіз поточного стану зовнішньої торгівлі товарами Харківської області. Окреслено напрями активізації зовнішньоекономічної діяльності. Запропоновано шляхи стимулювання виходу вітчизняних товаровиробників на зовнішні ринки.*

**Ключові слова:** зовнішньоекономічна діяльність, зовнішня торгівля товарами, експорт, імпорт, Харківська область.

Важливим напрямом діяльності органів державної влади є розвиток зовнішньоекономічних відносин, нарощування обсягів зовнішньої торгівлі [1]. Зважаючи на все більше зростання значення регіонів [7] у створенні надійного підґрунтя для економічного розвитку всієї країни, виняткової ваги набувають питання ефективного упровадження органами влади обласного рівня сучасних механізмів реалізації зовнішньоторговельної діяльності, створення ними необхідних умов для сталого зростання показників зовнішньої торгівлі. Це, у свою чергу, потребує здійснення постійного моніторингу поточного стану в цій царині, проведення ретельного аналізу для виявлення проблемних питань та вжиття заходів щодо подолання негативних тенденцій.

Проблематика зовнішньоекономічної діяльності знайшла своє висвітлення у працях знаних вітчизняних та зарубіжних дослідників: Є. Авдокушиного, І. Бураковського, А. Дегтяра, Ю. Макогона, І. Райніна, Є. Савельєва, С. Сутиріна, В. Фомічова та ін. Водночас, питання нарощування обсягів зовнішньої торгівлі товарами на регіональному рівні не втрачають свої актуальності та потребують ретельного вивчення.

Мета статті полягає у проведенні аналізу поточного стану зовнішньої торгівлі товарами Харківської області.

Починаючи з 2002 р., у Харківській області загалом спостерігалось нарощування зовнішнього обороту товарів. Проте з 2013 р. зафіксовано зниження обсягів торговельного балансу (рис. 1).

У 2015 р. обсяги зовнішньої торгівлі товарами поступово зростали з початку року і в середньому перевищили 200 млн дол. США щомісяця (середній щомісячний показник експорту – 104,3 млн дол. США, імпорту – 98,8 млн дол. США) (рис. 2).

За січень – серпень 2015 р. зовнішньоторговельний оборот товарів Харківської області становив 1,625 млрд дол. США (у т. ч. з країнами Європейського Союзу – 338 млн дол. США). Позитивне сальдо торговельного балансу складало 43,8 млн дол. США.

За обсягами експорту товарів область посіла 9-те місце серед регіонів України [3]. У січні – серпні 2015 р. експортні поставки товарів до країн світу становили 834,2 млн дол. США. Темп зростання обсягу експорту товарів до відповідного періоду 2014 р. склав 64,1 %.

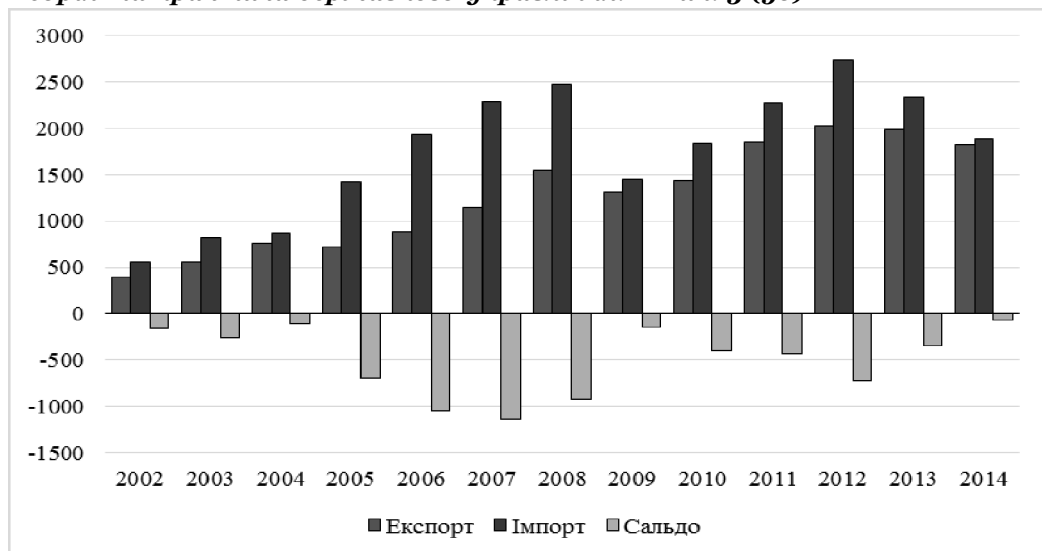


Рис. 1. Динаміка зовнішньої торгівлі товарами Харківської області, млн дол. США [2]

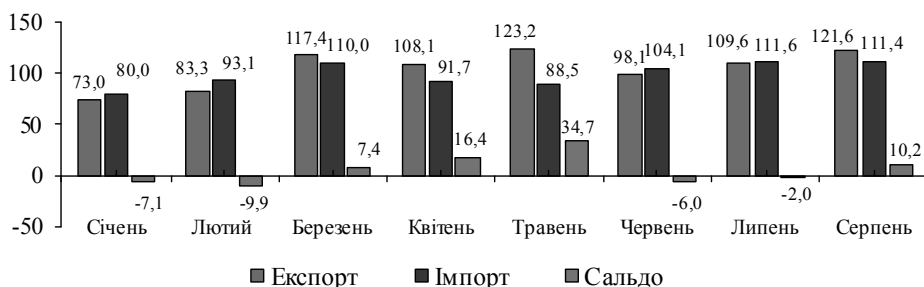


Рис. 2. Щомісячні обсяги зовнішньої торгівлі товарами Харківської області за січень – серпень 2015 р., млн дол. США

Імпортні надходження товарів у 2015 р. сягнули 790,4 млн дол. США. Темп зростання обсягу імпорту товарів до минулого року склав 63,5 %. Порівняно з відповідним періодом 2014 р. обсяги експорту товарів з Харківської області до країн Європейського Союзу зменшилися на 42,8 %, обсяги імпорту скоротилися на 34,7 %, склавши в січні–серпні 2015 р., відповідно, 130,1 та 208,3 млн дол. США.

За вісім місяців 2015 р. експортні поставки товарів з Харківської області склали 3,4 % від загального обсягу експорту України [3]. Найбільше зростання експорту порівняно з відповідним періодом минулого року відбулося до Японії (+37,7 млн дол. США), Єгипту (+28,5 млн дол. США) та Іспанії (13,9 млн дол. США).

Найбільші обсяги експортних поставок товарів здійснювалися до Російської Федерації (33,5 % від загального обсягу експорту області), Єгипту (8,2 %), Казахстану (7,9 %) та Японії (4,7 %) (рис. 3).

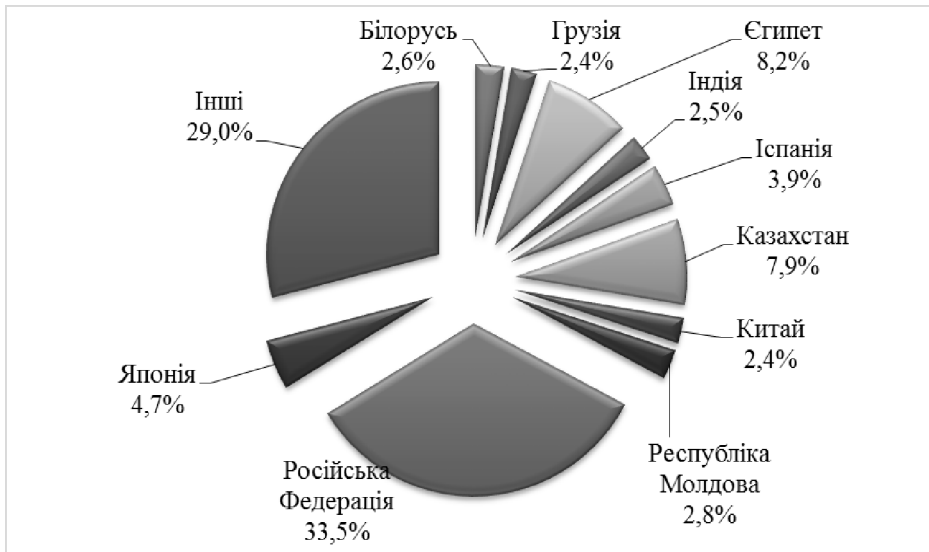


Рис. 3. Географічна структура експорту товарів Харківської області за січень – серпень 2015 р.

У структурі скорочення експорту товарів чільне місце посідають країни СНД. Зокрема, 65,7 % від загального обсягу скорочення експорту порівняно з вісьмома місяцями 2014 р. припадає на Російську Федерацію, 6,0 % – на Казахстан, 4,6 % – на Білорусь (рис. 4).

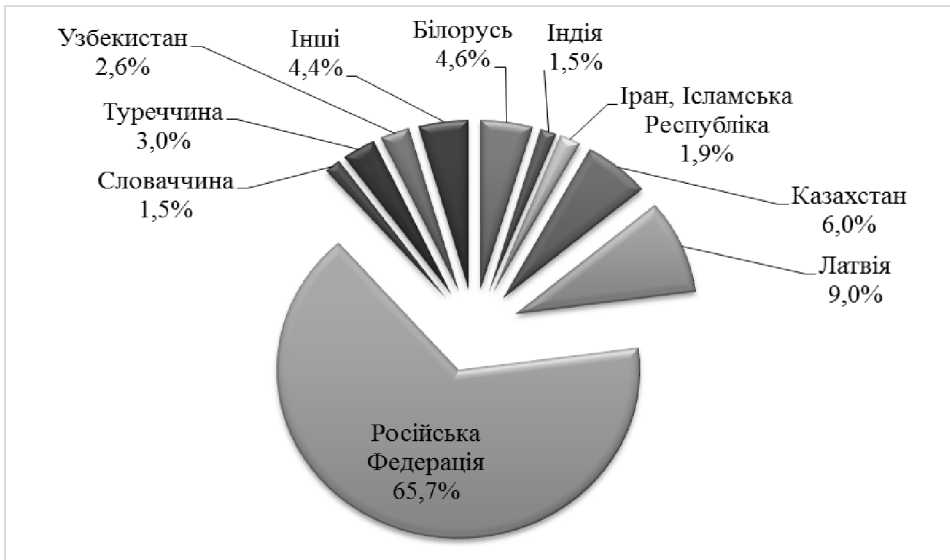


Рис. 4. Питома вага країн у загальному обсязі скорочення експорту товарів з Харківської області

Основними товарами, що експортувались, були машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання (27,2 % від загального обсягу експорту області), готові харчові продукти (19,2 %), продукти рослинного походження (16,4 %), олії, жири рослинного або тваринного походження (4,5 %), недорогоцінні метали та вироби з них (4,3 %) (рис. 5).



Рис. 5. Товарна структура експорту Харківської області за січень – серпень 2015 р.

Імпортні надходження до Харківської області за січень – серпень 2015 р. склали 3,3 % від загального обсягу імпорту України [3].

Найбільші обсяги імпортних надходжень отримано з Російської Федерації (26,0 %), Китаю (16,3 %), Німеччини (5,4 %), Італії (4,4 %) (рис. 6).

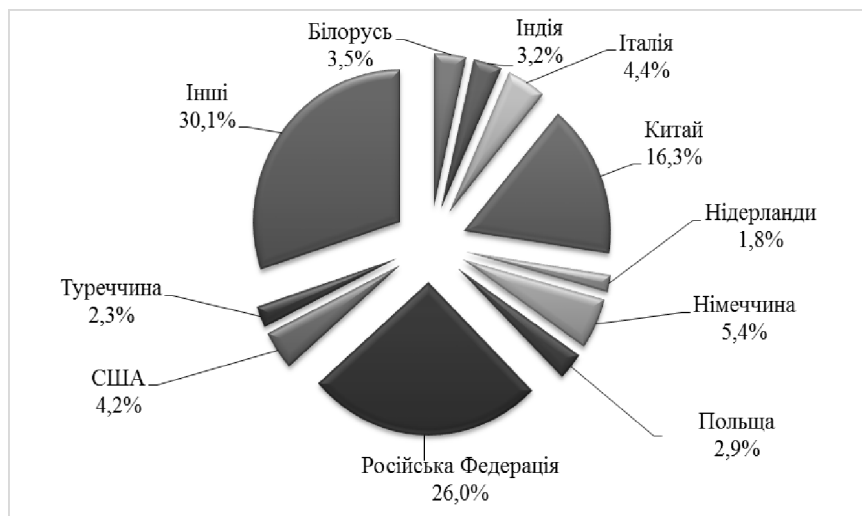


Рис. 6. Географічна структура імпорту товарів Харківської області за січень – серпень 2015 р.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

У загальному обсязі імпорту товарів області найбільша питома вага припадала на полімерні матеріали, пластмаси та вироби з них (16,4 %), машини, обладнання та механізми; електротехнічне обладнання (15,5 %), готові харчові продукти (12,6 %), продукцію хімічної та пов'язаних з нею галузей промисловості (10,7 %), мінеральні продукти (10,1 %) (рис. 7).



Рис. 7. Товарна структура імпорту товарів Харківської області за січень – серпень 2015 р.

Негативними факторами, які наразі стримують розвиток зовнішньої торгівлі товарами та обмежують можливості здійснення експортно-імпортних операцій, залишаються:

- недосконалість чинного податкового законодавства, а також норм, що регулюють митні процедури, визначають питання залучення інвестицій;
- розгляд потенційними іноземними партнерами Харківської області як “прифронтової”, небезпечної території з високими ризиками для ведення бізнесу;
- суттєве зростання вартості імпортних комплектуючих та сировини;
- висока вартість кредитних ресурсів.

Для розвитку зовнішньоекономічної діяльності при виборі напрямів модернізації регіональної економіки необхідно орієнтуватися на можливості та переваги Харківської області, зокрема у промисловій сфері, сільському господарстві, галузі фармацевції.

Зважаючи на темпи і масштаби процесів глобалізації світового господарства у тривалій перспективі для утримання своїх позицій Харківщина з її значним потенціалом повинна модернізувати галузеву структуру економіки. Від зовнішньої торгівлі сировиною і матеріалами необхідно переходити до експорту наукоємної і високотехнологічної продукції [4, 5], що потребує створення інноваційної інфраструктури, інтеграції наукових закладів і бізнесу [6]. Робота в даній сфері має

передбачати активізацію трансферу знань, розвиток міжнародної співпраці у галузі науки і інновацій, широке упровадження новітніх технологій на підприємствах області.

Крім трансформації економіки в цілому необхідно також упроваджувати зміни на рівні окремих підприємств. На даний момент незадовільні показники рівня маркетингу, відсутність досвіду ведення бізнесу з іноземними партнерами, висока матеріало- та енергоємність продукції, її невідповідність закордонним стандартам гальмують нарощування експорту товарів. Важливими є проблеми низького рівня обізнаності регіональних товаровиробників про методологію виходу на зовнішні ринки та значна орієнтація підприємств регіону на ринки країн СНД.

Для активізації зовнішньоторговельної діяльності та підтримки регіональних товаровиробників доцільними є розроблення й упровадження комплексу заходів, спрямованих на підвищення поінформованості представників ділових кіл про можливості виходу вітчизняної продукції на зовнішні ринки, особливості та умови ведення бізнесу в інших країнах шляхом:

- проведення семінарів, круглих столів, дискусійних панелей тощо;
- розроблення та поширення спеціальних методичних матеріалів з покроковим описом алгоритму пошуку і налагодження ділових зв'язків із зарубіжними партнерами;
- залучення через механізми міжнародної технічної допомоги консалтингових компаній і експертів для сприяння розвитку експорту.

Пріоритетними напрямками для економічного і соціального розвитку Харківської області на найближчі роки є інтенсифікація зовнішньоекономічної діяльності, стимулювання виходу продукції харківських товаровиробників на зовнішні ринки, формування іміджу Харківської області як безпечного і комфортного для ведення бізнесу регіону.

При цьому забезпечення ефективного розвитку зовнішньоторговельних зв'язків потребує упровадження збалансованої системи заходів на національному та регіональному рівнях, а також на рівні окремих підприємств.

#### **Література:**

1. Вишинська Т. Л. Сучасний стан зовнішньої торгівлі товарами в Україні / Т. Л. Вишинська, О. В. Генералов, І. М. Севрук // Scientific Journal "ScienceRise". – 2015. – № 3/3 (8). – С. 41–45.
2. Головне управління статистики у Харківській області. – Режим доступу : <http://kh.ukrstat.gov.ua> .
3. Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua> .
4. Дідковська Б. В. Зовнішня торгівля товарами України з країнами Західної Європи / Б. В. Дідковська // Бізнесінформ. – 2013. – № 4. – С. 62–67.
5. Мельник Т. М. Зовнішня торгівля високотехнологічними товарами: інституціональний вимір / Т. М. Мельник, О. В. Зубко // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2012. – № 2. – С. 181–190. – Режим доступу : [http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2012\\_2\\_181\\_190\\_0.pdf](http://mmi.fem.sumdu.edu.ua/sites/default/files/mmi2012_2_181_190_0.pdf).
6. Mayer H. What Is the Role of the University in Creating a High-Technology Region? / Heike Mayer // Journal of Urban Technology. – 2007. – Vol. 14, № 3. – P. 33–58.
7. Spiezia V. Understanding Regional Growth / Vincenzo Spiezia, Stephan Weiler // The Review of Regional Studies. – 2007. – Vol. 37, № 3. – P. 344–366.

#### **Svitlychna Y. O. Analysis of foreign trade of goods in Kharkiv region.**

*The article provides an analysis of the current state of foreign trade in Kharkiv region. The author outlines directions to enhance foreign trade of goods. It was proposed ways of stimulating of domestic manufacturers to move to foreign markets.*

**Key words:** foreign economic activities, foreign trade of goods, export, import, Kharkiv region.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

**УДК 351**

**В. В. Круглов,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри менеджменту ХТЕІ КНТЕУ,*

*м. Харків*

## **РОЗВИТОК АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ З ВИКОРИСТАННЯМ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

*Розглянуто застосування механізмів державно-приватного партнерства в енергетичній сфері. Запропоновано варіанти вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства під час упровадження проектів державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** альтернативна енергетика, державно-приватне партнерство, приватний бізнес, партнерство, “зелений” тариф, державне регулювання.

Глобальні кліматичні зміни, проблематика наслідків аварій на атомних електростанціях, підвищення цін на енергоносії, зростання потреб в енергетичних ресурсах зумовлюють необхідність коригування енергетичної політики багатьох розвинених країн у напрямі розвитку альтернативних джерел енергії. Питання енергетичної безпеки держави постає як одне з найактуальніших з політичної, економічної та соціальної точок зору.

Ситуація, у якій перебуває Україна, з її значною потребою імпортування енергоносіїв, відсутністю достатніх можливостей альтернативного отримання деяких джерел енергії, вимагає якнайшвидшого вирішення шляхом державного регулювання розвитку альтернативних джерел енергії. Слід зазначити, що Україна має значний потенціал щодо використання альтернативних джерел енергії для стимулювання розвитку економіки в період важких кризових ситуацій та значної залежності від імпорту енергоносіїв. Державну стратегію у сфері розвитку альтернативних джерел енергії повинно бути спрямовано на вирішення основних проблемних питань щодо збільшення частки енергії з відновлюваних джерел у структурі загального первинного постачання енергії. Крім того, враховуючи необхідність залучення значних інвестиційних ресурсів у розвиток альтернативних джерел енергії, доцільним є використання в зазначеній сфері потенціалу державно-приватного партнерства (ДПП).

Дослідженню окремих аспектів розвитку альтернативних джерел енергії присвячено праці вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як А. Мерзляк, Г. Півняк, О. Стоян, І. Чукаєва, Ф. Шкрабець та ін. Але слід зазначити, що питання розвитку сфери альтернативних джерел енергії шляхом залучення можливостей ДПП є досить актуальною та потребує окремого дослідження.

Мета дослідження полягає в пошуку підходів до державного регулювання альтернативної енергетики та використання потенціалу державно-приватного партнерства в зазначеній сфері.

Необхідність розвитку альтернативної енергетики посилилася в останні десятиліття в усьому світі, не стала винятком і Україна. Але події останніх років, що додали політичних складових до питання забезпечення нашої країни енергоносіями, вимагають якнайшвидшого вирішення питання диверсифікації енергетичних джерел. Існує проблематика перерозподілу складових у структурі загального первинного

постачання енергії в бік заміщення природного газу відновлюваними джерелами енергії, такими як сонячна енергетика, енергія біомаси, тепла енергія стічних вод, тепла енергія ґрунту та ґрунтових вод.

Найбільш інтенсивно розвиваються технології та ринки відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) в таких країнах як США, країни ЄС (Швеція, Австрія, Фінляндія, Німеччина, Португалія, Іспанія), Японія, Китай. Активні дії у сфері ВДЕ розпочали Бразилія та Індія. Зростання вартості акцій компаній, що упроваджують відновлювані джерела енергії, надає додаткового імпульсу розвитку технологічних питань та їхньому запровадженню в різних сферах господарської діяльності [7, с. 95].

Питання збільшення відновлюваних джерел енергії, крім фінансової та технологічної складових, має і свій аспект з точки зору державного управління розвитком енергетичної сфери країни, адже держава повинна забезпечувати посилення енергетичної безпеки та її стратегічні напрями розвитку. У розробленій Центром Разумкова Новій енергетичній стратегії України до 2020 р. зазначається, що використання відновлюваних джерел енергії найбільшими темпами збільшуватиметься за рахунок розвитку альтернативної енергетики в Україні – їхня частка в структурі загального первинного постачання енергії підвищиться до 2020 р. на 75 % – з 2,0 до 3,5 % [3].

Ураховуючи прогнозоване зменшення витрат на будівництво об'єктів для генерації з ВДЕ та потенційних вигід для України від розвитку цієї галузі, цільовий показник сукупної потужності нетрадиційної та відновлювальної енергетики до 2030 р. складе щонайменше 10 % від встановленої потужності або 5–7 ГВт (10–12 ГВт, включаючи великі ГЕС), а обсяг вироблення – 11–16 ТВт.год (23–28 ТВт.год, включаючи великі ГЕС) [4].

Енергетична стратегія України на період до 2030 р. [6] визначає, що розвиток відновлюваних джерел енергії є пріоритетним питанням щодо збільшення рівня енергетичної безпеки. Крім того, значне використання потенціалу відновлюваних джерел енергії в Україні є вагомим чинником протидії глобальним кліматичним змінам у цілому та посилення загального стану енергетичної безпеки Європи.

Україна має потенціал збільшити використання енергії з відновлюваних джерел у 10 разів – з 87 ПДж у 2009 р. до 870 ПДж у 2030 р. сукупного кінцевого використання енергії з відновлюваних джерел відповідно до аналізу “REmap-2030” [5].

За даними Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України [1], станом на лютий 2015 р. річний технічно досяжний енергетичний потенціал відновлюваних джерел енергії України становив 68,6 млн т нафтового еквіваленту (Мт.н.е.). В одиницях умовного палива це дорівнює 98 млн т. Такої величини достатньо, щоб замінити майже 50 % загального енергоспоживання України сьогодні (таблиця).

Отже, бачимо, що Україна має значний потенціал для розвитку альтернативних джерел енергії, але на сьогодні генерація енергії з відновлюваних джерел перебуває поки що на стадії становлення. Суттєвим рішенням з точки зору розвитку альтернативних джерел енергії є застосування механізмів державно-приватного партнерства. Шляхом використання ДПП можна збільшити кількість котелень та ТЕЦ на біопаливі, забезпечити генерацію енергії та низку інших проектів.

Державно-приватне партнерство Закон України “Про державно-приватне партнерство” [2] визначає як співробітництво між державними органами та органами місцевого самоврядування та юридичними чи фізичними особами-підприємцями на основі договору та у встановленому законодавством порядку. Вищезазначений закон сферами застосування, крім інших, визначає виробництво, транспортування й постачання тепла та виробництво, розподіл та постачання електричної енергії.



Потенціал відновлюваних джерел енергії в Україні

<i>Вид енергії</i>	<i>Річний технічно досяжний енергетичний потенціал</i>	
	<i>ТВт·год/рік</i>	<i>Мт.н.е./рік</i>
Енергія вітру	60	15
Енергія сонця	38,2	4,2
Електроенергія	5,7	1,4
Теплова енергія	32,5	2,8
Енергія води	28,9	7
Малі ГЕС	20,1	4,9
Великі ГЕС	8,6	2,1
Біоенергія	178	21,7
Електроенергія	27	7,2
Теплова енергія	151	14,5
Геотермальна енергія	98,6	8,4
Енергія навколишнього середовища	146,3	12,6

Модель використання ДПП може бути ефективною з причин потреби в модернізації інфраструктури енергетичної сфери. У процесі застосування механізмів державно-приватного партнерства на регіональному рівні необхідно створити ринкові умови для виробництва енергії з біопалива для представників приватного сектора. Зазначені питання потребують перш за все розроблення та прийняття регіональної програми створення мережі біопаливних котелень. Важливою залишається державна допомога місцевим органам влади в залученні інвесторів для реалізації мережі біопаливних установок.

Стосовно процесу вироблення енергетичного продукту, то згенерована на ТЕЦ енергія постачається на ринок електричної енергії, використовуючи стимуляційний та підтримувальний механізм (“зелений” тариф). Збут теплової енергії спрямовано на підприємство, що управляє комунальними тепловими мережами. Оскільки генерація на базі альтернативних джерел енергії вища, ніж для традиційної, необхідне застосування “зеленого” тарифу. Поступово зі збільшенням генерації з використанням альтернативних джерел енергії необхідно переглянути механізм розподілу між генерувальними компаніями та власниками електричних мереж витрат на будівельні роботи зі створення чи ремонту магістралей та мереж для розподілу енергії, що з’єднують електрогенерувальні станції на відновлюваних джерелах до енергосистеми. Прогнозуючи поступове збільшення обсягів виробленої енергії з альтернативних джерел, буде потрібно модернізувати мережі для переходу до “smart grids” (“розумних мереж”).

Реалізація проектів на основі ДПП забезпечує ще й соціальний ефект, а саме створення системи теплопостачання комунального сектора, соціальну складову в тарифній політиці, створення додаткових робочих місць, зменшення наслідків дії на навколишнє середовище.

Центральна структура, що управляє системою теплопостачання, надає послуги підвищеної якості та сприяє покращенню надійності експлуатаційних характеристик усієї системи. Інвестиційні можливості приватного власника дадуть можливість оновлення основних генерувальних засобів. З боку держави є необхідність стимулювання в цілому розвитку альтернативних джерел енергії для зменшення використання класичних енергетичних ресурсів і наслідків негативного впливу на навколишнє середовище.

Отже, застосування ДПП у процесі використання альтернативних джерел енергії, дає можливість задіяти потенціал приватної форми власності. Держава має забезпечити стійкий розвиток потужностей, вироблених із відновлюваних джерел енергії шляхом участі власників генерувальних підприємств у фінансуванні будівництва магістральних і розподільних мереж, необхідних для функціонування цих електростанцій.

Правове регулювання зазначеної сфери повинне забезпечити зменшення енергоємності та стимулювати розвиток відновлюваних джерел енергії, що потребує розроблення законодавчих актів, які дозволяють організувати доступ електричної енергії з альтернативних джерел до електромереж за прийнятними цінами, встановлення спеціальних тарифів, спрощення дозвільних процедур під час розроблення документації на будівельні роботи з монтажу електростанцій на альтернативних джерелах, усебічну підтримку використання енергоємних відходів тощо.

Державне регулювання у сфері альтернативних джерел енергії передбачає створення системи нагляду та контролю за ефективним використанням відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; розроблення та контроль над виконанням державних цільових програм у сфері ефективного використання альтернативних джерел енергії та палива; розроблення галузевих та регіональних програм у зазначеній сфері.

Одним із першочергових завдань є забезпечення подальшого розвитку механізмів державно-приватного партнерства при використанні альтернативних джерел енергії та подальше вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює зазначену сферу.

Проаналізувавши стан розвитку альтернативних джерел енергії, можна визначити, що державна політика, спрямована на енергетичну безпеку країни, на сьогодні є однією з найактуальніших. Світові тенденції у сфері розвитку альтернативної енергетики вказують на зростання обсягів енергії, що вироблятиметься з відновлюваних джерел. Україна, маючи значний потенціал, спрямований на розвиток альтернативних джерел енергії, визначає стратегічними пріоритетами збільшення використання енергії з відновлюваних джерел, що передбачає процес державного регулювання у сфері розвитку альтернативної енергетики. Одним із сучасних шляхів залучення інвестиційних коштів у розвиток відновлюваних джерел енергії є державно-приватне партнерство, яке надає можливості позитивно впливати на розв'язання проблеми не лише технологічних процесів вироблення енергії, але і здешевлення останньої для кінцевого споживача, що, крім економічного, має й соціальний ефект.

#### **Література:**

1. Відновлювана Енергетика // Держ. агентство з енергоефективності та енергозбереження України : [сайт]. – Режим доступу : <http://sae.gov.ua/sitemap>.
2. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
3. Нова енергетична стратегія України до 2020 року: безпека, енергоефективність, конкуренція / Центр Разумкова. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/upload/Draft%20Strategy\\_00%20%287%29.pdf](http://razumkov.org.ua/upload/Draft%20Strategy_00%20%287%29.pdf).
4. Оновлення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. / Міненергетики та вугіл. пром-сті України. – Режим доступу : [mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=222032](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=222032).
5. REMAP–2030. Перспективи розвитку відновлюваної енергетики в Україні до 2030 року. – Режим доступу : [http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR%20IRENA%20REMAP%20\\_%202015.pdf](http://sae.gov.ua/sites/default/files/UKR%20IRENA%20REMAP%20_%202015.pdf).

6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2013 р. № 1071-р “Енергетична стратегія України на період до 2030 р.”. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/p0002120-13/paran3#n3>.

7. Стоян О. Ю. Світовий та вітчизняний досвід реалізації механізмів державного регулювання розвитку відновлювальної енергетики: основні тенденції розвитку та перспективи / О. Ю. Стоян // Наукові праці [Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилян. академія”]. Серія “Держ. управління”. – 2014. – Т. 235, вип. 223. – С. 94–100.

**Kruglov V. V. Development of Alternative Power System through Use of Mechanisms of Public-Private Partnership.**

*The article presents an example of a public-private partnership in the energy sector: The variants of solving the existing problems in the sphere of housing and communal services in the implementation of public-private partnership.*

**Key words:** alternative energy, public-private partnership, private business, partnership, green tariff, government regulation.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

**УДК 351.83**

**О. М. Шашула,**

*здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ**

*Статтю присвячено дослідженню теоретичних основ державного регулювання охорони праці. Аналізуються особливості впливу держави на відповідну сферу в умовах глобальних суспільних трансформацій. Визначаються функції державного регулювання в галузі охорони праці.*

**Ключові слова:** охорона праці та здоров'я працівників, державне регулювання охорони праці, глобалізація економіки, безпека виробничих процесів, умови праці, функції держави.

Вітчизняна система охорони праці перебуває у процесі комплексних трансформацій, пов'язаних із переходом від адміністративно-командної до ринкової економіки, що зумовлює необхідність використання принципово нових підходів до вирішення проблем безпеки праці та виробничого середовища. Сучасні професіонали в галузі охорони праці зіштовхуються з необхідністю управління новими видами комплексних професійних ризиків та загроз, що пояснюється принциповими змінами в сучасних технологіях, значним погіршенням екологічної ситуації та глобалізаційними процесами в світовій економіці.

Держава як один із головних суб'єктів соціально-трудових відносин у сфері охорони праці повинна чітко реагувати на найгостріші суспільні виклики та виступати гарантом дотримання прав працівників на збереження життя й здоров'я та забезпечення сприятливих умов праці. Саме від ефективності державної політики значною мірою залежить те, наскільки пристосованою до змін у зовнішньому середовищі виявиться система охорони праці на державному рівні.

Визначення ролі держави в управлінні охороною праці знаходиться в межах загальних теоретичних положень щодо ролі держави в регулюванні економічних процесів. Оскільки детальний аналіз позицій науковців щодо участі держави в

економічному розвитку потребує окремого розгорнутого дослідження, розгляньмо лише основні з них, наголосивши натомість, що світ постійно змінюється, а разом з ним зазнають змін і погляди щодо місця й ролі держави у процесах економічного та соціального розвитку.

Визначенню ролі держави присвячено численні наукові публікації зарубіжних та вітчизняних учених, у яких у тому чи іншому ступені аналізується співвідношення державного регулювання та ринкового механізму.

Говорячи про причини державного втручання в економіку, переважна більшість економістів пов'язує їх з недосконалістю ринкової системи. Вважається, що в разі недосконалості ринкової системи держава може й повинна покращувати функціонування економіки. Власне, у виправленні вад ринкової системи й має полягати економічна функція держави.

Наприклад, А. Прохоров дає таке визначення ролі держави в ринковій економіці: “Можна виділити щонайменше два аспекти ролі держави: 1) підтримка й захист ринкової системи, перш за все ринку й конкуренції як таких; 2) надолуження обмеженості ринку у сферах суспільної життєдіяльності, де ринкові принципи не могли прижитися як такі, що суперечить інтересам суспільства в цілому. Звідси походить, що держава за характером своєї економічної діяльності стає й елементом ринкового устрою, і стабілізаційним фактором суспільного розвитку взагалі, оскільки вона перебирає на себе всі ті функції, що непідвладні ринку” [2].

Аналізу проблем змісту соціально орієнтованої економіки та визначення умов і важелів ефективного державного регулювання економіки в ринкових відносинах присвячено також праці А. Гальчинського, В. Гейця, М. Долішнього, С. Мочерного, Л. Мендельсона, У. Мітчелла та ін.

С. Степаненко вважає, що державне регулювання економічних процесів зумовлене самою сутністю держави як інституту, покликаною відбивати загальну волю та інтереси більшості населення. Однак трансформаційні зміни в економіці вимагають від держави нових підходів, методів та інструментів регулювання економіки [4].

У монографії С. Серьогіної “Роль держави в економіці” аналізуються взаємодія держави й економіки з позицій загальних закономірностей розвитку складних систем. Економіка, як і суспільство в цілому, є складною відкритою системою з нелінійною динамікою, в основі еволюції якої лежать процеси самоорганізації. Вивчення процесів самоорганізації й організації складних систем дозволяє зрозуміти взаємодію двох суперечливих форм організації економічних процесів – економічних механізмів і державного регулювання економіки [3].

Незважаючи на наявність численних публікацій, присвячених аналізу проблем, що існують у галузі охорони праці, дослідженню теоретичних засад державного регулювання охорони праці в умовах трансформаційного суспільства було приділено недостатньо уваги, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень.

Метою статті є аналіз теоретичних основ державного регулювання охорони праці в умовах переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки та демократизації суспільного життя.

Ще за часів Адама Сміта панувала думка, що ринок є найкращим регулятором економіки, що саме дією ринкових механізмів забезпечується економічне зростання та підвищення добробуту населення. Отже, на державу повинно бути покладено обмежену кількість функцій, необхідних для ефективного функціонування ринку, а саме: оборона, забезпечення безпеки громадян, захист прав власності, надання мінімального

спектра послуг у сфері освіти тощо. У цілому превалювало уявлення щодо мінімальної ролі держави – “Держава нічний сторож”, “Мінімальна держава” тощо.

Наприкінці XIX ст. класичним уявленням щодо функції держави було протиставлено марксистську економічну теорію, що довела невідворотність посилення ролі держави в регулюванні економіки внаслідок розвитку капіталізму. Після Першої світової війни посилилась підтримка концепції щодо необхідності створення державних систем соціального забезпечення та втручання держави в економіку.

Після Другої світової війни держави почали проводити більш активну економічну політику. У багатьох країнах набули розповсюдження різні варіанти державного планування та прогнозування економічного розвитку. З метою розвитку провідних галузей промисловості у Франції застосовувалось індикативне планування. Економічне програмування широко використовувалось у Нідерландах, Норвегії, Японії, а в 60-х рр. XX ст. воно отримало розповсюдження також у Великобританії, Швеції, Бельгії, Італії, ФРН. На посилення державного втручання в економіку впливав розвиток різних теорій, таких як теорія суспільних благ і розширення ролі суспільного сектора у сфері охорони здоров'я, освіти, науки, транспорту, підготовки кадрів; теорія перерозподілу доходів і розвитку систем соціального захисту.

Економічні кризи 1974–1975 та 1980–1982 рр. було розцінено більшістю науковців як кризу методів державного регулювання економіки в цілому. Піддавалося критиці також зростання державних витрат на соціальну сферу у промислово розвинених країнах. Зміни в теорії та практиці державного втручання в економіку було проаналізовано в щорічному звіті Всесвітнього банку за 1997 р. “Держава у світі, що змінюється” [1]. Особливу увагу в звіті було приділено змінам теоретичних оцінок щодо ступеня участі держави в регулюванні економіки, взаємовідносинам держави та ринкової економіки в період після Другої світової війни. Зокрема, висловлювалась думка, що місія будь-якої держави полягає у виконанні п'яти фундаментальних завдань, без яких неможливий стійкий розвиток та скорочення бідності:

- утвердження основ законності;
- підтримка збалансованого політичного стану та забезпечення макроекономічної стабільності;
- інвестиції в розвиток соціального забезпечення, інфраструктуру;
- підтримка незахищених верств населення;
- захист довкілля.

І хоча зазначені положення давно отримали повсюдне визнання, постійно з'являються нові ідеї щодо належної пропорції ринкових та державних механізмів їхнього забезпечення. Фінансово-економічна криза, що розпочалась у 2008 р. та охопила всі країни світу, знову змусила держави активно втрутитися в економіку. Зокрема, було вжито невідкладних заходів щодо “вливання” фінансових ресурсів із державних бюджетів у банківську систему, надання допомоги приватному сектору й населенню. Реальні обставини без будь-яких теоретичних обґрунтувань, з урахуванням взаємовідносин та взаємного впливу економік держав викликали активізацію економічної політики на державному рівні.

Загальні питання теорії управління економікою, що розглядають процеси державного регулювання й ринкового механізму, мають безпосереднє відношення до методології вивчення управління охороною праці на сучасному етапі розвитку України.

Слід наголосити, що під *державним регулюванням* мається на увазі *здійснюваний в інтересах усього суспільства вплив держави на діяльність*

фізичних і юридичних осіб (суб'єктів права) і тим самим – на економічні та соціальні процеси в суспільстві. Оскільки діяльність суб'єктів господарювання спрямовано на виробництво продукції/товарів/послуг, то забезпечення безпеки в галузі охорони праці включає в себе:

- безпеку вироблених товарів;
- безпеку послуг, що надаються;
- безпеку безпосередньо виробничої діяльності.

Управління охороною праці формується в результаті взаємодії організаційного начала держави й ринкових механізмів господарювання. Керівна роль держави полягає у прийнятті законів і нормативно-правових актів, що містять у собі державні вимоги стосовно умов та охорони праці, обов'язкові для виконання. Держава в особі органів нагляду й контролю контролює виконання законодавчих вимог і здійснює заходи щодо забезпечення їхнього виконання в організаціях усіх форм власності.

Ст. 43 Конституції України гарантує кожному право на належні, безпечні й здорові умови праці. Це положення Конституції визначає сутність державної політики в галузі охорони праці, однією з основних складових якої стає створення вискоєфективних систем управління охороною праці (далі – СУОП).

Варто констатувати, що вітчизняне законодавство з проблем охорони праці є досить розвиненим. У Конституції України та в Кодексі законів про працю України закріплено принцип пріоритету міжнародно-правових норм перед нормами національного.

*Міжнародне правове регулювання праці* – це встановлена міжнародними договорами (актами) система стандартів щодо регулювання праці, яку держави, що приєдналися до відповідного міжнародного договору (ратифікували його), використовують в національному трудовому законодавстві. Зокрема, вітчизняне законодавство охоплює низку міжнародних документів, серед яких Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права, Європейська соціальна хартія, Конвенція МОП № 155 “Про безпеку і гігієну праці та виробниче середовище”, Конвенція МОП № 187 “Конвенція про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці”, Рекомендація МОП № 164 “Щодо безпеки та гігієні праці і виробничого середовища” та ін. В Україні функціонує багаторівнева СУОП, функціональними ланками якої є відповідні структури державної законодавчої та виконавчої влади різних рівнів, управлінські структури підприємств і організацій, трудових колективів.

Залежно від спрямування вирішуваних завдань всі ланки СУОП можна поділити на дві групи:

- ланки, що забезпечують вирішення законодавчо-нормативних, науково-технічних, соціально-економічних та інших загальних питань охорони праці;
- ланки, до функціональних обов'язків яких входить забезпечення безпеки праці в умовах конкретних організацій, підприємств.

До першої групи належать органи державної законодавчої ініціативи та органи державного управління охороною праці:

- Верховна Рада України;
- Кабінет Міністрів України;
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держгірпромнагляд);
- міністерства та інші центральні органи державної виконавчої влади;
- Фонд соціального страхування від нещасних випадків і профзахворювань;
- місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Верховна Рада України у взаємодії з відповідними структурами державної виконавчої влади визначає засади державної політики у сфері охорони праці, вирішує

питання вдосконалення й розвитку законодавчої бази охорони праці, соціальні питання, пов'язані зі станом умов і охорони праці.

Кабінет Міністрів України забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони праці з урахуванням стану охорони праці в державі, організує розроблення загальнодержавних програм відповідно до поліпшення цього стану, затверджує ці програми і контролює виконання їх, визначає функції органів виконавчої влади щодо вирішення питань охорони праці й нагляду за охороною праці.

СУОП є багаторівневою системою управління, у якій верхнім рівнем є державне управління, а нижнім – управління охороною праці на конкретному об'єкті. Як проміжні рівні управління можуть виступати відомче, регіональне управління, а також управління в об'єднанні, тресті тощо.

Управління охороною праці формується в результаті взаємодії організаційного начала держави й ринкових механізмів господарювання. Керівна роль держави полягає у прийнятті законів і нормативно-правових актів, що містять у собі державні вимоги щодо умов та охорони праці, обов'язкові для виконання. Держава в особі органів нагляду й контролю контролює виконання законодавчих вимог і здійснює заходи щодо забезпечення виконання їх в організаціях усіх форм власності.

Функції державного регулювання в галузі охорони праці можна поділити на чотири основних види:

- нормотворча функція (видання законів та підзаконних актів);
- нагляд та контроль за дотриманням законодавства;
- надання суспільно значущих послуг (ліцензування, сертифікація, акредитація, атестація тощо).
- інформаційно-просвітницька функція, спрямована передусім на розвиток культури безпеки в суспільстві.

Однією з основних складових державної політики у сфері охорони праці є створення високоефективних СУОП. З точки зору системного підходу, охорона праці являє собою систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів і засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності.

#### **Література:**

1. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии – 1997. Всемирный банк, Вашингтон. – М. : Агентство экономической информации “Прайм-ТАСС”, 1997. – С. 4.
2. Прохоров А. А. Национальные рыночные модели экономического развития / А. А. Прохоров // Рос. экон. журн. – 1997. – № 11/12. – С. 90–91.
3. Серегина С. Ф. Роль государства в экономике. Синергетический поход / С. Серегина. – М. : Дело и сервис, 2002. – С. 75–135.
4. Степаненко С. В. Передумови та необхідність державного регулювання процесів економічного розвитку України / С. Степаненко // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/2/05.pdf>.

#### ***Shashula O. M. State regulation in the occupational safety and health sphere.***

*The article is devoted to the study of theoretical bases of state regulation of occupational safety and health. The analysis of features of state influence on the appropriate sphere in the global social transformation context is done. Functions of the state regulation in the occupational safety and health field are defined.*

**Key words:** occupational safety and health, state regulation of occupational safety and health, globalization of the economy, productive process safety, labor conditions, state functions.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

**УДК 351**

**О. Г. Шепеленко,**

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

## **ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ ЕКСПЕРТНОГО ІНТЕРВ'Ю У ПРАКТИЦІ ДОСЛІДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

*Ефективним механізмом регулювання інноваційного розвитку в регіоні є моніторинг зв'язків у системі “держава-наука-освіта-бізнес-виробництво”. Автор пропонує приклад застосування методу експертного інтерв'ю для моніторингу інноваційного клімату регіону та визначення на основі опитування експертів ефективних механізмів регулювання інноваційного розвитку регіону.*

**Ключові слова:** інноваційний розвиток, метод експертного опитування, механізм регулювання, регіон.

В умовах системної кризи в Україні актуалізується місія регіональної влади – на основі найповнішого використання економічного, інвестиційного, інноваційного та ресурсного потенціалу регіонів забезпечити конкурентну перевагу економіки регіонів, а також оптимальне поєднання інтересів усіх суб'єктів інноваційної діяльності.

Мета цієї статті – застосувати метод експертного інтерв'ю для дослідження інноваційного розвитку регіону та виявити інноваційний та ресурсний потенціал регіону, визначити стратегічні напрями та основні галузі інноваційного розвитку, державного регулювання інноваційного розвитку регіону.

Система регулювання інноваційного розвитку регіону передбачає систему заходів, що стимулюють науково-технологічну та інноваційну діяльність: створення найбільш сприятливих умов для дослідницької роботи, заохочення інвестиційної підтримки науки з боку промисловості та банків, стимулювання інноваційних процесів на виробництві, формування інноваційного середовища в регіоні тощо.

Аналіз інноваційного розвитку регіонів України дозволяє виявити загальні проблеми щодо утвердження інноваційної моделі розвитку в регіональному вимірі, сформулювати загальні підходи до їхнього розв'язання засобами інноваційної політики.

Сьогодні інноваційний розвиток в Україні регламентується понад 600 актами законодавства, включаючи закони, нормативно-правові акти Президента України і Кабінету Міністрів України, а також відомчі рішення нормативного характеру. При цьому кількість їх має тенденцію до зростання.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження інноваційного розвитку регіону складають роботи видатних науковців. Проблемам державного управління, регіонального розвитку та розвитку регіону присвячено наукові праці таких вчених, як П. Бубенко, А. Валюх, В. Семиноженко, М. Кизим, Ю. Куц, М. Долішній, С. Ілляшенко, В. Мединський, Л. Огольова, В. Пономаренко, І. Павленко, Н. Чухрай, В. Гриньова, Т. Лепейко, Д. Новиков, Д. Сахал, В. Зянько, А. Яковлев та багато інших.

Та попри наявні здобутки питання державного регулювання інноваційного розвитку регіону вимагають свого подальшого вивчення й вирішення.



Ефективним механізмом регулювання інноваційного розвитку в регіоні є моніторинг зв'язків у системі “держава-наука-освіта-бізнес-виробництво”. Автор пропонує приклад застосування методу експертного інтерв'ю для моніторингу інноваційного клімату регіону та визначення на основі опитування експертів ефективних механізмів регулювання інноваційного розвитку регіону. Програма і методи дослідження пройшли апробацію на територіях Києва, Харкова та Северодонецька в період 2013–2014 рр.

Застосування експертних інтерв'ю було поширене перш за все в соціології та психології, у практиці маркетингових досліджень. Ми пропонуємо застосувати метод експертного інтерв'ю для одержання глибокої інформації про думки, сподівання й досвід експертів у галузі державного регулювання інноваційної діяльності. Метод інтерв'ю має спільні риси з деякими варіантами опитування, але експертні інтерв'ю являють собою форму вільної дискусії, коли у процесі розмови виникають нові запитання, і предмет розмови може набувати несподіваних напрямів [1, 2]. Тим паче, що в завдання нашого дослідження входило вивчення мотивів можливої взаємодії представників науки, підприємців середньої та вищої ланок, бізнесменів та представників державної влади щодо інноваційного розвитку регіонів. Технічні складнощі, що виникали у процесі простого роздавального опитування цієї категорії респондентів (більшість із них майже з кожного питання анкети надавали свої суттєві доповнення, зауваження, коментарі, приклади), наштовхнули нас на усвідомлення необхідності проведення експертних інтерв'ю як основного якісного методу збирання соціологічної інформації в даному дослідженні. Об'єктивні умови проведення інтерв'ю повною мірою збіглися з однією з важливих умов для плідного використання експертних інтерв'ю – кожен респондент перебував у зоні комфорту, відчував увагу до себе, зумів налаштуватися на тему дослідження, мав можливість самостійно контролювати час проведення дискусії. Наступною особливістю методу є те, що розмова має сфокусований характер, тобто тема дискусії, логіка і форма відкритих запитань (кількість яких зазвичай не перевищує десяти) визначаються заздалегідь та фіксуються в інструкції інтерв'юера [1]. Тому результати опитування піддаються подальшій перевірці та порівняльному аналізу. У процесі інтерв'ю респондентові пропонують підкріпити свої висловлювання фактами, прикладами з особистого досвіду. Завдяки цьому відповіді респондентів набувають більш ґрунтовного характеру, і це дозволяє дослідникові робити висновки щодо мотивації суджень та дій респондентів, знайти нові аспекти та точки зору на дослідження проблеми. Одержати такий результат шляхом масового (поштового, телефонного, роздавального та ін.) опитування майже неможливо.

Об'єктом нашого дослідження виступає комплекс взаємовідносин між представниками регіональної влади, бізнесу та науковцями, що складаються у процесі інноваційної діяльності. Предмет дослідження – ефективність державного впливу на взаємодію представників бізнесу, науки та органів влади регіонального та місцевого рівнів у процесі інноваційного розвитку регіону. Мета дослідження – розроблення рекомендацій щодо оптимізації ефективних для розвитку економіки і суспільства взаємовідносин органів влади, науки та бізнес-структур у регіоні. Для досягнення цієї мети вирішуються такі завдання: проаналізувати ставлення представників бізнесу, влади та науки до можливості інноваційного розвитку регіону; провести порівняльний аналіз ставлення представників влади, науки та бізнесу до механізмів державного регулювання інноваційної діяльності, що існують на регіональному рівні; виявити фактори, що перешкоджають ефективній взаємодії представників влади, науки та бізнесу на шляху інноваційного розвитку регіону; сформулювати рекомендації щодо

вдосконалення механізмів державного регулювання інноваційної діяльності в регіоні на основі пропозицій, запропонованих експертами.

Для відбору експертів нами було виділено певні критерії. Як основні критерії відбору можна назвати:

– рівень компетентності експерта в даній предметній галузі, показниками якого в сукупності є рівень і профіль освіти, профіль роботи (зв'язок з даною предметною галуззю), досвід роботи за профілем (загальний стаж роботи за профілем і стаж роботи безпосередньо в даній предметній галузі), рівень розв'язуваних проблем (відповідність між об'єктом посадою та характером і рівнем проблеми), кількість і якість раніше виконаних експертиз.

– ступінь об'єктивності та неупередженості експерта при аналізі та оцінюванні явищ у цій предметній галузі;

– самооцінка експертів щодо своєї обізнаності в питаннях дії механізмів державного регулювання інноваційної діяльності в регіоні.

Дослідниками виділяються також якості, якими повинен володіти “ідеальний” експерт: креативність, тобто здатність творчо вирішувати завдання, метод вирішення яких повністю або частково невідомий; евристичність, тобто здатність бачити неочевидні проблеми; інтуїція – здатність робити висновки про досліджуваний об'єкт без усвідомлення шляху руху думки до цього висновку; предикативність, тобто здатність передбачати, передчувати майбутнє стан досліджуваного об'єкта; незалежність, тобто здатність протиставляти упередженням і масовій думці свою точку зору; всебічність, тобто здатність бачити проблему з різних точок зору.

Нами були виділені 94 експерти, які повною мірою відповідали завданням дослідження та критеріям відбору. Формування групи потенційних експертів починається методом “снігової кулі”. Оцінювання чисельності можливих кандидатів в експерти стало вирішальним у питанні про кількісний склад експертної групи. Серед експертів 26 представників науки вищих навчальних закладів (два академіки, 10 докторів наук, 14 кандидатів наук), стаж роботи за фахом – більше ніж 30 років. Вони є новаторами, які мають тривалий досвід та суттєві досягнення в інноваційній галузі, у різні часи обіймали адміністративні посади, пов'язані з регулюванням наукової діяльності, – завідувачі кафедр, лабораторій, наукових частин вишів. Представники науково-дослідних організацій були репрезентовані в нашому дослідженні сімома експертами – провідними спеціалістами, завідувачами відділів, що виконують проекти та розробляють програми розвитку галузі, регіону Харкова, Києва та Северодонецька. Представники технічного та аграрного виробництва, що мають у своєму асортименті інноваційну продукцію або послуги, були репрезентовані 31 експертом – топ-менеджерами, у тому числі директорами підприємств, Києва, Харкова та Северодонецька. З приводу завдання вивчення інвестиційної складової інноваційної діяльності було опитано п'ять представників вищої ланки банківського сектора. Представники державних установ, що регулюють інноваційну діяльність на місцевому рівні, у нашому дослідженні були репрезентовані 25 експертами. Серед них доктори і кандидати наук, приблизно 70 % отримали патенти на винаходи і відкриття, 79,8% є авторами монографій, підручників та інших наукових публікацій. Приблизно 30 % експертів удостоєні різних премій і нагород за внесок у науку і техніку. Практично всі опитані посідають (і/або посідали в порівняно недавньому минулому) високі посадові позиції, починаючи від завідувача кафедри (лабораторії, відділу) до ректора крупного вишу, заступника міністра. Переважна більшість має досвід самостійного керівництва серйозними науково-технічними проектами.

Треба відзначити, що серед відібраних експертів переважають люди середнього та старшого віку. З 94 опитаних тільки 26,6 % експертів не досягли 41 року, 55,3 % склали люди у віці 50–70 років, а ще 18,1 % – старше 70 років. Ці вікові пропорції об'єктивно відбивають сформоване на сьогодні становище в українській науковій, почасти – у бізнес- та владній, еліті. У той же час безперечною перевагою старших вікових груп є великий професійний досвід. У 80 % опитаних з них стаж роботи за фахом перевищує 25 років. Опитування проводилося у виключно наукових цілях, експерти не були включені в необхідність прийняття посадових рішень, з високим ступенем імовірності можна припустити, що об'єктивність та неупередженість експертів була високою. Самооцінка експертів щодо обізнаності в питаннях державного регулювання інноваційної діяльності в регіоні повністю відповідає поставленим завданням.

Отже, вибірка соціологічного дослідження відповідає завданням та репрезентована особами, які мають відповідний фах та рівень освіти, належний рівень вирішуваних проблем та відповідну посаду, які були об'єктивними та неупередженими. Експертам було запропоновано такі питання:

1. Чи може Україна найближчим часом здійснити інноваційний прорив?

2. Назвіть стратегічні галузі та напрями для інноваційного прориву.

3. Чи може інноваційна галузь бути ланцюгом можливого форсування зростання економіки?

4. Чи вважаєте Ви ефективними засоби державного регулювання інноваційної сфери в країні?

5. У який спосіб взаємодія держави, бізнесу та науки могла б стати більш ефективною та спрямованою на регіональний розвиток?

6. Назвіть фактори, що є сильними для інноваційного розвитку регіону.

7. Назвіть фактори, що заважають інноваційному розвитку регіону.

Отже, експерти довели, що представлені регіони мають досить сильні переваги у формуванні сприятливого інноваційного середовища, розвитку науки, техніки і технологій. Застосування методу експертного інтерв'ю дозволило виявити суттєві суперечності в уявленні та прогнозуванні стратегії розвитку інноваційної галузі як з боку представників науки, влади та підприємництва, так і у представників різних регіонів країни. Це переконливо доводить евристичне значення наведеного методу та необхідність його подальшого застосування.

#### **Література:**

1. Добренюков В. И. Методы социологического исследования : учебник / В. И. Добренюков, А. И. Кравченко. – М. : ИНФРА-М, 2004 – С. 426–430

2. Ядов В. А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социальной реальности / В. А. Ядов. – 7-е изд. – М. : Добросвет, 2009. – 596 с.

**Shepelenko O. G. Use of the expert interview method of research of innovation development of a region.**

*An effective mechanism for regulation of innovation development in the region is to monitor connection: state - science - education - business - production. The author offers an example of the method of expert interview to monitor the innovation climate in the region along with determining mechanisms of innovation development based on a survey of experts of effective regulatory.*

**Key words:** innovative development, the method of expert survey mechanism rehluvannya, region.

*Надійшла до редколегії 28.09.2015 р.*

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

---

**УДК 336.14:352(477)**

**Ю. А. Глуценко,**

к.е.н., доц.,

докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ

## ОПТИМІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто теоретичні основи видатків місцевих бюджетів України. Досліджено проблемні аспекти формування їх за часів незалежності держави та виявлено стримувальні фактори процесу децентралізації. Запропоновано напрями ефективності використання коштів місцевих бюджетів, що сприятиме підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** видатки, децентралізація, місцеві бюджети, трансферти, субвенції.

В умовах забезпечення фінансової децентралізації місцевих органів влади виникає потреба в оптимізації видатків місцевих бюджетів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, та децентралізація управління бюджетними коштами, передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” від від 23 травня 2007 р. № 308-р. [10]. Для досягнення даної мети поставлено завдання щодо чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери та перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Поряд з тим, в умовах прийнятих змін до бюджетного законодавства в напрямі децентралізації фінансів, виникає потреба в удосконаленні окремих аспектів фінансування місцевих бюджетів.

У вітчизняній економічній науці дослідженню проблем видатків місцевих бюджетів присвячено праці таких провідних вчених, як О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, С. Юрій та ін. Наукова

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

цінність їхніх розробок полягає у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування розвитку інституту місцевого самоврядування, узагальненні теоретичних основ та пропозиціях щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин, механізму фінансового вирівнювання та ін.

До невирішених частин загальної проблеми належить питання оптимізації видатків місцевих бюджетів у системі місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації.

Метою статті є дослідження стану системи видатків місцевих бюджетів України в системі місцевого самоврядування та обґрунтування причин, що вповільнюють упровадження процесу фінансової децентралізації в Україні.

Для досягнення поставленої мети автором вирішувалися завдання щодо розгляду теоретичних основ формування видатків місцевих бюджетів, дослідження їхнього стану та виявлення проблемних питань у забезпеченні ефективності системи місцевого самоврядування; а також стосовно розроблення пропозицій оптимізації видатків місцевих бюджетів у напрямі підвищення рівня фінансової незалежності місцевих органів влади.

Розвиток України в умовах демократизації та децентралізації передбачає розширення прав низових органів управління, збільшуючи в такий спосіб можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території. У процесі місцевого фінансування розкривається перш за все спрямованість бюджету на виконання функцій органів місцевого самоврядування, визначається рівень їхньої корисності та стратегічний напрям розвитку території. Видатки місцевих бюджетів регулюють та стимулюють розвиток сфер економіки регіонів у територіально-галузевому аспекті та задоволенні потреб населення, а також віддзеркалюють наслідки економічних і соціальних змін, що відбуваються в суспільстві.

Існують різні наукові погляди щодо визначення сутності видатків місцевих бюджетів. Наприклад, на думку групи авторів (М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко, А. Славкова), “це економічні відносини, які виникають у зв’язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади” [7, с. 116]. О. Василик, К. Павлюк стверджують, що “видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов’язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й, насамперед, на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин” [3, с. 103].

На нашу думку, видатки місцевих бюджетів – це грошові кошти, що спрямовуються на фінансове забезпечення завдань і функцій місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Оптимізація видатків місцевих бюджетів полягає у фінансуванні на місцевому рівні, спрямованому на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [1]. Видатки бюджету класифікуються: за бюджетними програмами (програмна класифікація); за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча); за функціями, з виконанням яких пов’язано видатки бюджету (функціональна). За економічною характеристикою операцій, що здійснюються, видатки поділяються

на поточні та капітальні (економічна класифікація) (ст. 10). Крім того, визначають видатки:

– на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші (що не можуть бути передані на виконання повноважень);

– визначені функціями держави (можуть бути передані на виконання повноважень);

– на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування, що мають місцевий характер і визначені законами України (ст. 82 Бюджетного кодексу України). Передані державою видатки на виконання власних повноважень місцевих органів влади та на реалізацію прав і обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Згідно зі ст. 64 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування [8]. Вони здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог зазначеного Кодексу та Закону про Державний бюджет України. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної діяльності, інших заходів, пов'язаних із розширеним відтворенням, а також на погашення місцевого боргу. Видатки, здійснювані органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет.

Розглядаючи стан формування та виконання системи видатків місцевих бюджетів в історичній ретроспективі, зазначимо, що зі здобуттям Україною незалежності Уряд дедалі більшою мірою перекладав більшість соціальних видатків на місцеві бюджети у формі незабезпечених видаткових доручень. Територіальні громади в значній частині перебували у важкому фінансовому становищі через нестабільність надходжень та мінливість видаткових зобов'язань. Одним із показників несприятливого впливу була бюджетна заборгованість з видатків, основна сума якої зосереджувалась саме на місцевому рівні. Наприклад, у Полтавській області в 1999 р. заборгованість бюджетних установ складала – 94,0 млн грн, із них соціальний захист – 38,0 млн грн (40,1 % загальної суми) [5]. При формуванні бюджету за принципом традиційної моделі були відсутні стимули в розпорядників коштів місцевих бюджетів. Попередня бюджетна система своєю недосконалістю призводила до завищення видаткових потреб місцевих бюджетів і зниження своїх доходів з метою отримання більшого обсягу дотації. Капітальні видатки ні в центрі, ні на місцях не були активним чинником соціально-економічного піднесення. Обмежені бюджетні ресурси регіони повинні були спрямовувати передусім на фінансування поточних витрат.

Із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України відбулися структурні зміни в системі видатків місцевих бюджетів. Цей Кодекс розподілив видатки між рівнями місцевих бюджетів. Раціональність також полягала в застосуванні формули для розрахунку дотації, надання цільових субвенцій на соціальний захист, а також розмежування поточного бюджету і бюджету розвитку із визначенням напрямів використання коштів бюджету розвитку. Загальний обсяг видатків місцевих

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

бюджетіву показниках консолідованого бюджету встановлював видаткові пріоритети для місцевих бюджетів, розподіляючи загальну суму на шість широких видаткових функцій: державне управління, охорона здоров'я; освіта; культура і спорт та соціальний захист з урахуванням видаткових нормативів на формульній основі.

Проте частка видатків місцевих бюджетів у ВВП у 2008 р. порівняно з 1992 р. скоротилися на 1,0 відсотковий пункт (в. п.) і складала 13,4 % [4, с. 113]. Крім того, спостерігається нерівномірність обсягу видатків у розрахунку на одного жителя в розрізі регіонів. За підсумками 2009 р., найбільшим цей показник є в м. Києві – 4 216,9 грн, а найменшим – у Сумській, Луганській та Донецькій областях – відповідно, 2 455,6, 2 500,8 та 2 500,7 грн у розрахунку на одну особу [2, с. 107]. Обсяги капітальних видатків за 2009 р. скоротилися на 57 %, на 4,6 в. п. збільшилися обсяги захищених статей видатків, на 3,4 в. п. – видатки на оплату праці та нарахування, а також на 1,4 в. п. – видатки на енергоносії та комунальні послуги [2, с. 109–110].

Протягом 2010–2014 рр. у структурі видатків місцевих бюджетів переважає фінансування освіти (від 31,7 до 33,9 %), охорони здоров'я (від 20,6 до 22,7 %), соціального захисту та соціального забезпечення (від 22,2 до 25,7 %), житлово-комунального господарства (від 2,9 до 7,8 %) (рис. 1).

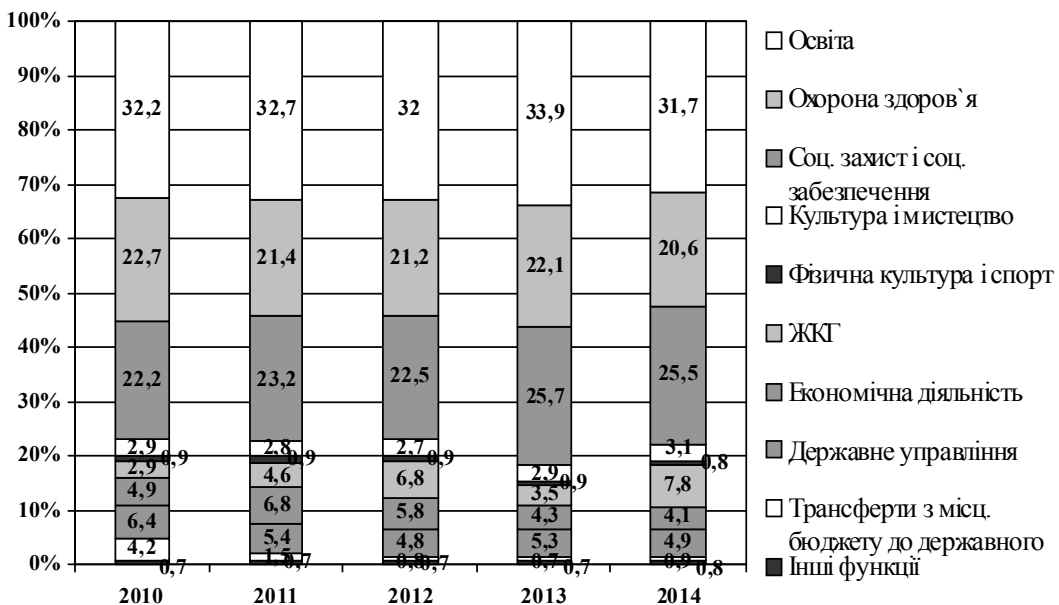


Рис. 1. Динаміка структури видатків місцевих бюджетів у 2010–2014 рр., % (складене автором за даними [2])

Досліджуючи динаміку структури видатків за економічною класифікацією, слід зазначити, що протягом усього періоду основну частку їх обіймали видатки на оплату праці з нарахуваннями (рис. 2). Крім того, наступним показником у структурі з постійним приростом є поточні трансферти населенню на соціальне забезпечення. Тоді як капітальні видатки, хоч і зросли протягом аналізованого періоду, проте не займали належної частини бюджетних видатків.

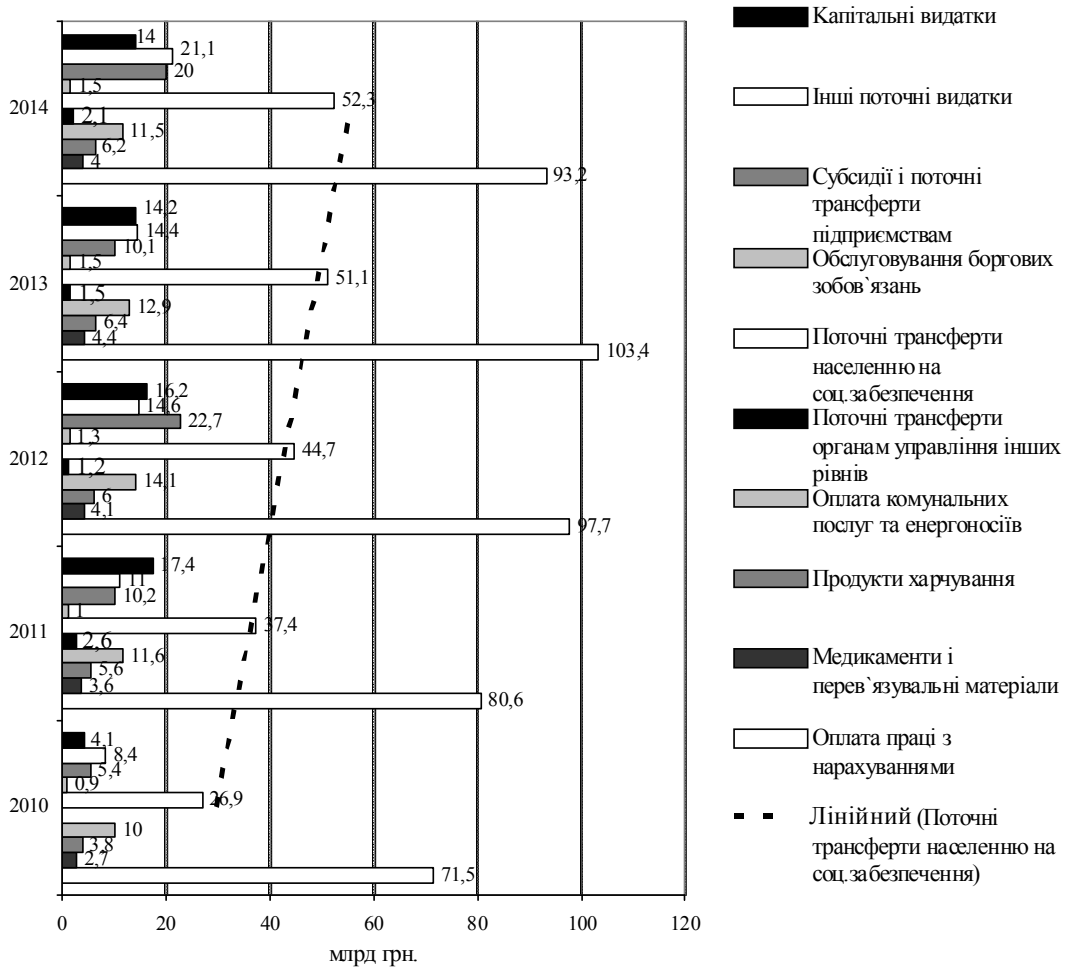


Рис. 2. Динаміка структури витраток місцевих бюджетів України за економічною класифікацією в 2010–2014 рр., млрд грн (складене автором за даними [2])

Тож, є привід говорити про місцеві бюджети як про бюджети “проїдання”. При цьому недостатньо чіткий розподіл функцій та повноважень, спрямування переважної частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень обмежували фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

Враховуючи зазначене, в умовах пошуку оптимальної моделі бюджетних відносин на всіх рівнях за період з 2010 до 2014 рр. до Бюджетного кодексу України було внесено зміни 42 законами [6]. У результаті 28 грудня 2014 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” за № 79, що передбачає децентралізацію влади, суттєве розширення повноважень територіальних громад та підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Крім того, прийнято



**Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні**

Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 р. № 157, що містить принципи добровільного об’єднання територіальних громад, визначає суб’єктів та основні умови добровільного об’єднання, описує порядок об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання їм державної підтримки.

У цих умовах розмежування видів витатків – делегованих державою повноважень на реалізацію прав та обов’язків АР Крим та місцевого самоврядування (пп. 2, 3 ч. 1 ст. 82 Кодексу) – між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види витатків поділяються на три групи (рис. 3).



Рис. 3. Критерії розмежування видів витатків між місцевими бюджетами (складене автором за даними [1])

Такий розподіл націлено на забезпечення повноцінного фінансування та підвищення рівня надання послуг громадянам. При цьому розмежування витатків між видами місцевих бюджетів відповідно до функціональної класифікації здійснюється, як на рис. 4.



Рис. 4. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (побудоване автором за даними [1])

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Крім того, новизною у здійсненні видатків є передавання коштів між місцевими бюджетами (рис. 5).

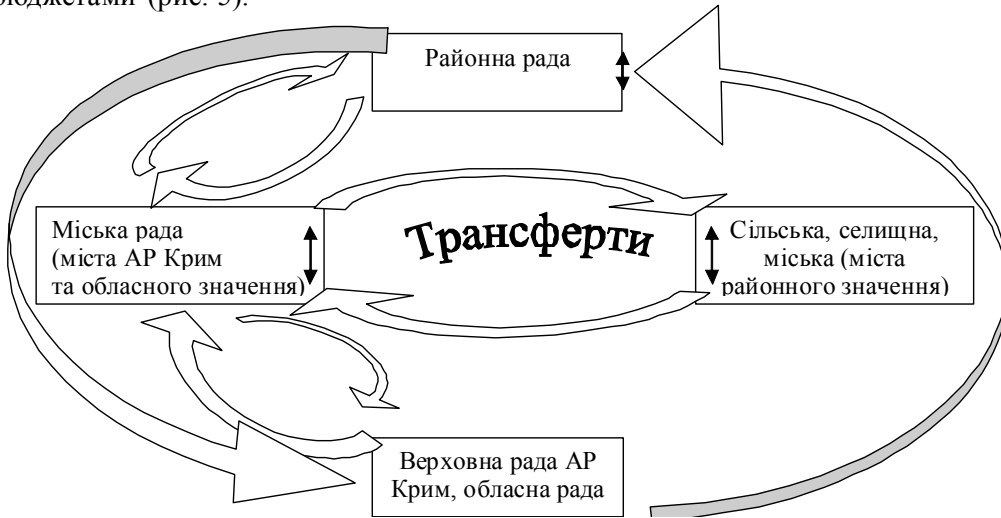


Рис. 5. Передавання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів (побудоване автором за даними [1])

Тож, особливостями нового фінансування є можливість одночасного здійснення з державного та місцевого бюджетів або з різних бюджетів. Невикористані кошти цих субвенції наприкінці року не вилучатимуться до державного бюджету, зберігатимуться на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуватимуться в наступному бюджетному періоді. Місцевим радам надають право додатково, понад обсяги, передбачені субвенціями, планувати та здійснювати з місцевих бюджетів оплату поточних та капітальних видатків навчальних закладів.

У межах децентралізації на фінансування з місцевих бюджетів передано з державного бюджету понад 360 закладів (установ, організацій) соціально-культурної сфери [9]. У виробничій сфері з державного на місцевий рівень, у зв'язку зі збільшенням для місцевих бюджетів відсотка відрахувань екологічного податку, передаються видатки для здійснення природоохоронних заходів. Змінено також підходи до фінансування видатків на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах. Замість субвенції з державного бюджету джерелом фінансування таких видатків будуть надходження до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та скрапленого газу.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів

соціально-економічної компенсації ризику населенню, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); інші додаткові дотації та інші субвенції (ст. 97) [1].

Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” передбачає перерозподіл функцій між державним і місцевими бюджетами та запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Субвенції (крім резерву) розподіляються між відповідними бюджетами на основі формули, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Аналізуючи стан надання міжбюджетних трансфертів за п’ять місяців 2015 р., варто зазначити, що базова дотація, що надається місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, займає лише 4 % (рис. 6).

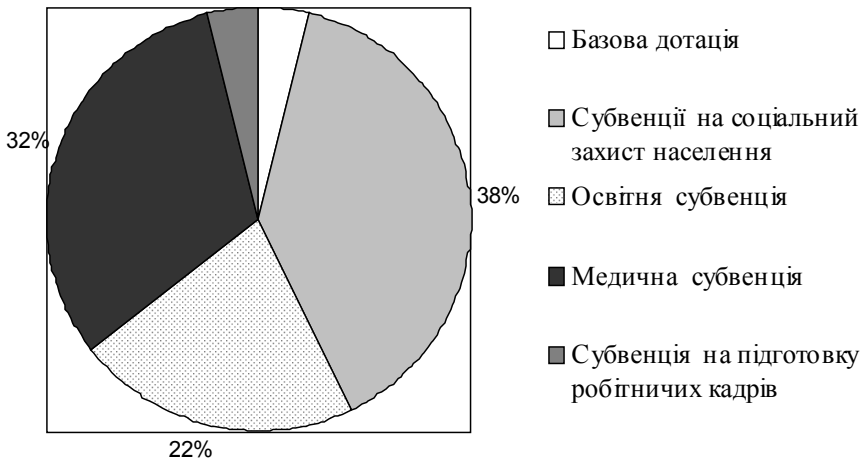


Рис. 6. Міжбюджетні трансферти, надані місцевим бюджетам, за січень – травень 2015 р. (побудоване автором за даними [11])

При цьому значну частку складають субвенція на соціальний захист населення (38 %) та медична субвенція (32 %).

Передача державою субвенцій на місцевий рівень викликала низку проблемних питань у процесі розподілу їх. Зокрема, значне збільшення рівня споживчих цін, тарифів на комунальні послуги та енергоносії зумовлюють виникнення незабезпеченості коштами видатків місцевих бюджетів на оплату енергоносіїв та виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, не передбачених в обсягах субвенцій [11].

Недостатнім є обсяг зазначених субвенцій у районах з низькою густотою населення та розгалуженістю мережі бюджетних закладів (відстань між населеними пунктами коливається в межах 3–10 км).

Неврегульованим залишається питання обліку даних субвенцій для забезпечення можливості аналізу та контролю за використанням коштів із різних джерел (за рахунок коштів субвенції з державного бюджету та коштів місцевих бюджетів).

Зважаючи на низку здійснених ефективних кроків у напрямі досягнення фінансової децентралізації, питання оптимізації видатків місцевих бюджетів є важливим у забезпеченні діяльності ефективного місцевого самоврядування. Неналежний стан

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

забезпечення фінансовими ресурсами видатків органів місцевого самоврядування призводить до додаткового навантаження на їхні бюджети, змушуючи спрямовувати на цю мету власні ресурси, що негативно впливає на якість виконання власних повноважень.

У даному напрямі необхідним є перш за все розроблення нормативів та соціальних стандартів та забезпечення проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування.

При розрахунку обсягу видатків місцевим бюджетам пропонуємо застосування коригувальних коефіцієнтів для визначення обсягу субвенцій “депресивним” районам (показник розгалуженості місця проживання наявного населення на території відповідного району (максимальний радіус обслуговування).

З метою встановлення контролю за станом використання коштів субвенцій слід внести зміни до програмного забезпечення фінансових органів області ІАС “Місцеві бюджети” в частині вдосконалення механізму ведення розпоряджень на фінансування.

Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні стану фінансового забезпечення об’єднаних територіальних громад України в умовах децентралізації влади.

### Література:

1. Бюджетний кодекс України : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua> .
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 – 2014 роки / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубченко В. В., Самчинська І. В.] ; ІБСЕД, “Проект зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К. : [б. в.], 2000. – 136 с.
3. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ., 2003. – 608 с.
4. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. – Одеса : Атлант, 2010. – С. 233.
5. Глущенко Ю. А. Формування місцевих бюджетів в Україні : дис. ... к.е.н. : 08.04.01 / Ю. А. Глущенко ; Наук.-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2004.
6. Зварич О. Аналіз змін до Бюджетного кодексу України / О. Зварич. – Режим доступу : [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ekspert\\_olga\\_zvarich](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ekspert_olga_zvarich).
7. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивчення дисципліни / М. А. Гапонюк, В. П. Яцота, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua>.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Про Державний бюджет на 2015 рік : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
11. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзної наради у Харківській області. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=414113&cat\\_id=411308](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=414113&cat_id=411308).

### **Glushchenko J. A. Optimization local spending Ukraine in local government.**

*The theoretical basis of local budget expenditures in Ukraine. Investigated problematic aspects of their formation the days of independence and constraints identified decentralization process. Directions efficiency of local budgets that will contribute to the financial security of local government.*

**Key words:** spending, decentralization, local budgets, transfers, subventions.

*Надійшла до редколегії 07.09.2015 р.*

**УДК 336.143.2**

**Г. В. Даудова,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

**БЮДЖЕТОУТВОРЮЮЧІ ПОДАТКИ  
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ  
У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Проведено аналіз нововведених податків, які у процесі фінансової децентралізації визначено бюджетоутворюючими для місцевих бюджетів. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення системи їхнього адміністрування та збільшення фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** забезпечення місцевих бюджетів, фінансова децентралізація, реформування системи оподаткування, адміністрування податків, ефективність нововведених податків.

В умовах упровадження фінансової децентралізації питання самодостатності місцевих органів влади вимагає структурної перебудови фінансових ресурсів, що покликана забезпечити самостійність місцевих бюджетів. Система адміністрування податків та зборів, що існує, не відповідає реальному соціально-економічному стану та не здатна забезпечити принципи збалансованості, самостійності та субсидіарності бюджетної системи України. Деякі нововведені податки виявилися недостатньо регуляторними та ефективними, надмірно фіскальними й такими, що стримують ділову інвестиційну активність. Перерозподіл бюджетоутворюючих податків, що забезпечують найбільші надходження до місцевих бюджетів, стримують створення найсприятливіших умов для розвитку бізнес-клімату. З цих обставин обґрунтування перспектив подальшого справляння податків, запроваджених у процесі реформування бюджетного та податкового законодавства, є важливим при використанні потенціалу територіальної громади. Вирішення цієї проблеми актуалізує подальше теоретичне та практичне дослідження системи оподаткування у процесі децентралізації.

Проблемі реформування системи фінансових ресурсів та забезпечення автономності органів місцевого самоврядування приділяється значної уваги. У працях науковців та напрацюваннях практиків окреслено різні аспекти підвищення фінансової самодостатності та ефективності місцевого самоврядування, включаючи сферу справляння податків та зборів. Питанням формування місцевих бюджетів у контексті децентралізації фінансових ресурсів присвячено праці Р. Демчак, Т. Молодченко, Ю. Набатової, Н. Проць, Н. Шевченко та інших науковців, які звертають увагу на переваги, недоліки та ризики, що пов'язані зі змінами податкового та бюджетного законодавства.

Проте реформування системи оподаткування та оптимізація міжбюджетних трансфертів, зумовлених введенням нових податків і субвенцій, а також перерозподілом доходів і видатків державного і місцевих бюджетів, потребує подальшого дослідження податкових надходжень до місцевих бюджетів.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Метою статті є аналіз окремих нововведених податків, що визначені бюджетоутворюючими для місцевих бюджетів, а також обґрунтування перспектив необхідності впровадження інноваційних підходів їхнього справляння.

Упровадження засад бюджетної децентралізації кардинально змінило якість фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Зміни до бюджетного та податкового законодавства визначили нові підходи до формування дохідної частини місцевих бюджетів, унаслідок чого власні ресурси територіальних громад збільшилися. Зростання фінансового ресурсу пов'язано:

– з уведенням нових податків, що зараховуються до місцевих бюджетів (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами; транспортного податку з фізичних та юридичних осіб; податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплаченого фізичними та юридичними особами, які є власниками об'єктів нежитлової нерухомості);

– перерозподілом доходів державного та місцевих бюджетів (державного мита за видачу закордонних паспортів та плати за надання інших адміністративних послуг);

– оптимізацією системи міжбюджетних трансфертів (встановленням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості для розрахунку медичної й освітньої субвенцій).

Аналіз справляння місцевих податків в умовах впровадження фінансової децентралізації дозволяє стверджувати про потенційний вплив запропонованої податкової моделі на місцеві бюджети.

На позитивну динаміку наповнення дохідної частини місцевих бюджетів вплинуло реформування спрощеної системи оподаткування в частині платників єдиного податку (кількість груп платників зменшено з шести до чотирьох) та його ставок (для платників першої-другої груп встановлено фіксовані ставки у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати, для третьої групи – у відсотках до доходу, для четвертої групи (сільгоспвиробників) – з 1 га сільськогосподарських угідь та/або земель водного фонду залежно від категорії (типу) земель та їхнього розташування).

Критерієм визначення першої-третьої груп суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, виступає обсяг доходу, на підставі якого:

– до першої групи віднесено фізичних осіб – підприємців, які не використовують працю найманих осіб, здійснюють виключно роздрібний продаж товарів з торговельних місць на ринках та/або провадять господарську діяльність із надання побутових послуг населенню і обсяг доходу яких протягом календарного року не перевищує 300 000,0 грн (раніше – 150 000,0 грн);

– до другої групи – фізичні особи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність із надання послуг, у тому числі побутових, платникам єдиного податку та/або населенню, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства, за умови, що протягом календарного року вони відповідають сукупності таких критеріїв: не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, одночасно не перевищує 10 осіб; а обсяг доходу не перевищує 1 500 000,0 грн (раніше – 1 000 000,0 грн);

– до третьої групи – фізичні особи – підприємці, які не використовують працю найманих осіб або кількість осіб, які перебувають з ними у трудових відносинах, не обмежена, та юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, у яких протягом календарного року обсяг доходу не перевищує 20 000 000,0 грн.

При цьому платники єдиного податку третьої – шостої груп, які раніше перебували на обліку, віднесені до платників єдиного податку третьої групи.

Платниками податків четвертої групи визначено сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 % (раніше ці суб'єкти господарювання сплачували фіксований сільськогосподарський податок).

Оптимізація функціонування спеціального режиму оподаткування є прогресивним кроком податкового регулювання діяльності суб'єктів господарювання, який переконливо продемонстрував мотиваційний механізм зменшення ставок єдиного податку для платників, віднесених до третьої-четвертої груп. За оптимістичними прогнозами, удосконалення системи оподаткування єдиним податком забезпечить надходження до бюджету міста Харкова на рівні 8,5 %.

Компенсатором втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок зменшення відсотків зарахування до них податку на доходи фізичних осіб, відміни низки податкових платежів і скасування субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності виступає новий місцевий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів). Зазначений податок є суттєвим джерелом наповнення місцевих бюджетів (обсяг надходжень до загального фонду бюджету міста Харкова складає понад 10 %).

Поряд з цим місцевий акциз виступає інструментом стимулювання до інтенсифікації місцевого економічного розвитку та налагодження максимальної співпраці між бізнесом та місцевою владою.

Враховуючи, що нововведений податок забезпечує стабільні надходження до бюджету, останнім часом у Верховній Раді України активно лобіюється законодавча ініціатива щодо його перерозподілу між бюджетами всіх рівнів. Наразі зареєстровано законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо порядку зарахування акцизного податку у 2015 р. (№ 2549 від 3 квітня 2015 р.). Зазначеним проектом пропонується до 31 грудня 2015 р. здійснювати зарахування 60 % акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизнихми товарами до загального фонду обласних бюджетів [5].

Також на розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду (№ 2725 від 24 квітня 2015 р.), який передбачає зарахування 50 % акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю нафтопродуктами, скрапленням газом, речовинами, що використовуються як компоненти моторних палив, паливом моторним альтернативним, до державного бюджету [6].

Проте жодна з законодавчих ініціатив не пропонує компенсаторів втрат місцевих бюджетів від позбавлення їх частини місцевого акцизу, що суперечить ст. 142 Конституції України, вимогам бюджетного та податкового законодавства.

Реалізація цих ініціатив призведе до розбалансування бюджетів міст, селищ, сіл та об'єднаних територіальних громад, унаслідок чого виникнуть проблеми з фінансуванням заходів та програм, що є життєво важливими для територіальних громад.

Наступним джерелом формування фінансового ресурсу місцевих бюджетів виступає оновлене оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, яке передбачає введення податку на нежитлову нерухомість, що перебуває у власності юридичних та фізичних осіб.



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Кардинальні зміни щодо оподаткування всіх видів нерухомості значно розширили коло потенційних платників податків. Нововведенням стало оподаткування комерційної нерухомості, садових і дачних будинків, споруд у приватному секторі (сарайів, альтанок, гаражів, літніх кухонь тощо).

Механізм справляння податку на нерухоме нежитлове майно, відмінне від земельних ділянок, передбачає визначення фіксованої ставки податку на нерухомість у відсотках до розміру мінімальної заробітної плати.

Проте ефективність нововведеного податку низька (у бюджеті міста Харкова очікувані надходження складають близько 1,5 %), що не відповідає принципам економічності оподаткування та фіскальної достатності [3].

Ключовим фактором, що впливає на справляння цієї податкової форми, є відсутність сформованого державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що віддзеркалює реальний стан нерухомості.

Поряд з цим практика справляння податку на нерухомість у розвинутих країнах світу (Польщі, Німеччині, Австралії, США, Канаді, Великобританії, Японії тощо) свідчить, що суттєві надходження податку на майно забезпечено встановленням ставки податку на нерухомість залежно від розміру грошової оцінки об'єкта нерухомості [1]. При цьому деякі країни запроваджують диференційований та прогресивний розмір ставки, встановлюють пільгове оподаткування новобудов із застосуванням технологій енергозбереження тощо [1].

Зарубіжний досвід справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, що перебуває у власності юридичних та фізичних осіб, обґрунтовано доводить, що механізм справляння податку на нежитлову нерухомість в Україні потребує вдосконалення в частині перегляду бази оподаткування, а саме визначення об'єктом оподаткування вартості нерухомості.

Сучасний соціально-економічний стан України переконливо свідчить, що в контексті реалізації державної програми соціального захисту населення доцільним виступає вдосконалення системи оподаткування житлових приміщень. Податковим кодексом України передбачено пільга з плати податку для квартири/квартир незалежно від їхньої кількості – на 60 м<sup>2</sup>, для житлового будинку/будинків незалежно від їхньої кількості – на 120 м<sup>2</sup>, для різних типів об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їхніх часток – на 180 м<sup>2</sup> [3]. Фактор соціальної підтримки населення у вигляді субсидій (у м. Харкові кількість сімей, які звернулися за субсидією для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива та отримують її складає, більш ніж 50 %) демонструє низький рівень доходів громадян. У такому разі справляння цього податку без урахування матеріального стану сім'ї порушує принцип соціальної справедливості, що передбачає встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків [3].

Реалізація фіскальної функції податку на нерухомість можлива шляхом встановлення прогресивних ставок податку на нерухомість, розміри яких повинні зростати залежно від площі об'єктів нерухомості та їхньої кількості [2]. При цьому, якщо нерухомість не використовується для отримання доходу, доцільним уявляється звільнення від оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок, квартир з площею до 120 та житлових будинків з площею до 250 м<sup>2</sup>, що і передбачала попередня редакція Податкового кодексу України [2].

Враховуючи зниження рівня реальних доходів населення унаслідок кризових явищ, які характерні для економіки нашої держави на сучасному етапі, та керуючись нормою податкового законодавства, що відносить встановлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, виключно на розсуд місцевих рад, у м. Харкові встановлено податок для квартир площею більш 120, для житлових будинків – більш 120, для різних типів об'єктів житлової нерухомості – більш 240 м<sup>2</sup> [8].

Отже, результати справляння податків до місцевих бюджетів переконливо свідчать, що інноваційні підходи до реформування системи оподаткування й бюджетування взагалі враховують фіскальні інтереси місцевих бюджетів.

Проте обґрунтованим є подальше моделювання реформаторських дій, спрямованих на регулювання чинного законодавства в частині зміцнення матеріально-технічної бази місцевого самоврядування.

Мотиваційним фактором роботи з детінізації економіки, максимально можливого погашення заборгованості з виплати заробітної плати виступає перегляд надходжень податку на доходи фізичних осіб шляхом повернення розміру відрахувань до місцевих бюджетів до колишніх 75 %, який залишається бюджетоутворюючим (у бюджеті м. Харкова це джерело складає чверть надходжень).

Підвищити рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів покликано проведення інвентаризації земельних ділянок, включаючи водний фонд, та встановлення стовідсоткового перерахування до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб – власників паїв.

Збільшенню надходжень до місцевих бюджетів сприяло б налагодження системи комплексних заходів, спрямованих на ефективне використання земель на платній основі відповідно до законодавства України, та опрацювання питання щодо припинення права користування земельними ділянками боржників, які систематично не сплачують плату за землю.

Отримати додатковий фінансовий ресурс дозволить посилення координаційної та організаційної роботи з забезпечення проведення грошової оцінки земель. Обов'язковість проведення нормативної грошової оцінки земель передбачено ст. 13 Закону України “Про оцінку земель” з періодичністю її проведення – не раніше ніж один раз на п'ять-сім років [7]. Нормативна грошова оцінка використовується для обчислення земельного податку, який встановлюється у відсотках до грошової оцінки земель.

З метою збільшення надходжень до бюджету від орендної плати за землю та земельного податку рішеннями Харківської міської ради затверджено технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель м. Харкова та Порядок її впровадження станом на 1 січня 2013 р. [9; 10], унаслідок чого очікувані надходження орендної плати та земельного податку до бюджету м. Харкова на 2015 р. складають близько 17,0 %.

Проте прогнозування місцевими органами влади економічного ефекту від застосування нормативного грошового оцінювання залежить від року її проведення.

Тому своєчасне проведення (повторної) нормативного грошового оцінювання земельних ділянок в населених пунктах України, в терміни, визначені відповідно до чинного законодавства, забезпечить додаткові надходження до місцевих бюджетів з плати за землю.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Проведення податкової реформи у процесі фінансової децентралізації є ключовим елементом у формуванні фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Результатом цього виступає економічний ефект від застосування податків, які суттєво впливають на наповнення місцевих бюджетів. Проте успішність фінансової децентралізації залежить від послідовного проведення перерозподілу джерел формування доходної частини місцевих бюджетів, які стимулюватимуть місцеві органи влади та дозволятимуть створювати додаткові можливості для соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Подальший перегляд видаткових повноважень між рівнями влади та джерел їх фінансування посилює необхідність здійснення аналізу фінансового ресурсу місцевих бюджетів.

### Література:

1. Бережна А. Ю. Податок на нерухомість як потенційне джерело формування місцевих бюджетів / А. Ю. Бережна // Науковий вісн. будівництва. – 2006. – № 35. – С. 327–329.
2. Боровик П. М. Недоліки механізму справляння в Україні податку на нерухоме майно, відмінне від земельних ділянок / П. М. Боровик, Б. С. Гузар, Д. В. Поліщук // Ефективна економіка : зб. наук. пр. Дніпропетр. державного аграр.-екон. ун-ту. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.economy.vayka.com.ua>.
3. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/nk/>.
4. Податок на нерухомість : деталі прийнятих змін до Податкового кодексу. – Режим доступу : <http://finbalance.com.ua/news/Podatok-na-nerukhomist-detali-priynyatikh-zmin-do-Podatkovoho-kodeksu>.
5. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо порядку зарахування акцизного податку у 2015 році від 3 квіт. 2015 р. № 2549. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
6. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Державного дорожнього фонду від 24 квіт. 2015 р. № 2725. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.
7. Про оцінку земель : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.
8. Рішення 36-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 21 січ. 2015 р. № 1793/15 “Про внесення змін до рішення 4-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 12.01.2011 № 126/11 “Про врегулювання питань справляння податків на території міста Харкова відповідно до норм Податкового кодексу України”.
9. Рішення 26-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 25 верес. 2013 р. № 1269/13 “Про затвердження “Порядку упровадження нормативної грошової оцінки земель міста Харкова станом на 01.01.2013”.
10. Рішення 25-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 3 лип. 2013 р. № 1209/13 “Про затвердження “Технічної документації з нормативної грошової оцінки земель міста Харкова станом на 01.01.2013”.

### **Daudova G. V. Budget-forming Taxes in Budget Decentralization Context.**

*The newly introduced taxes, which are considered to be budget-recharging in the course of financial decentralization, have been analyzed. Proposals as to improvement of tax management and increasing the financial resource of local governments have been formulated.*

**Key words:** local budgets provision, financial decentralization, taxation system reform, tax management, efficiency of newly introduced taxes.

Надійшла до редколегії 15.09.2015 р.

**УДК 352.07:006.7/.8**

**О. В. Ольшанський,**

*к.держ.упр., начальник Фонду комунального майна  
Северодонецької міської ради Луганської обл.,  
м. Северодонецьк*

## **НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У ГРОМАДІ: СТАНДАРТИ ТА КРИТЕРІЇ**

*Узагальнено підходи до визначення поняття “стандарт”. Розкрито змістовну сутність стандарту адміністративної послуги, описано його структуру. Визначено додаткові критерії, які доцільно враховувати при визначенні стандартів надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** адміністративні послуги, вимоги, стандарт, критерій, оцінка, громада.

В останні роки в Україні активно відбувається становлення інституту адміністративних послуг: прийнято Закон України “Про адміністративні послуги”, цілу низку рішень Кабінету Міністрів України, у містах та інших населених пунктах створено Центри надання адміністративних послуг тощо. Разом з тим оцінки населення щодо надання адміністративних послуг показують, що українці не задоволені їхньою якістю. Наприклад, за даними опитування, проведеного в грудні 2014 р. Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” на замовлення Центру політико-правових реформ, позитивно якість надання адміністративних послуг в Україні загалом оцінюють лише 5 % населення (це на 7 % менше, ніж у 2013 р.), а частка тих, хто вважає якість надання послуг поганою, у 2014 р. збільшилася проти попереднього року на 8 % (з 32 до 40 %). При цьому серед основних негативних моментів при наданні адміністративних послуг 30 % опитаних назвали відсутність чітких пояснень щодо потрібних документів і необхідність відвідувати установи декілька разів, а 20 % – необхідність ходити по інших інстанціях [9]. Це означає, що організаційно-правовий механізм надання адміністративних послуг населенню є недосконалим, а окремі елементи його все ще не відпрацьовано, що актуалізує необхідність їхніх дослідження та обґрунтування.

Питанням надання адміністративних послуг населенню місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування присвячено немало праць вітчизняних вчених та фахівців. Серед них В. Авер'янов, К. Афанасьєв, О. Васильєва, В. Бесчастний, І. Коліушко, М. Лахижа, Т. Маматова, В. Мамонова, В. Тимошук та ін. Проте окремі питання залишаються не до кінця вирішеними, зокрема встановлення стандартів та критеріїв надання адміністративних послуг.

Метою даної статті є дослідження вимог і критеріїв надання адміністративних послуг у громаді крізь призму стандартизації.

Суспільні відносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг, регулює Закон України “Про адміністративні послуги” [5]. Разом з тим поза увагою Закону залишилися стандарти надання адміністративних послуг, хоча ще в Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої Кабінетом Міністрів України у 2006 р., ставилося завдання розробити стандарти надання адміністративних послуг, зазначалося, що підвищенню якості надання

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінювання їхньої якості та стандартів надання і визначалися такі критерії. При цьому встановлювався такий зв'язок: “На основі зазначених критеріїв встановлюються стандарти надання адміністративних послуг” [11].

У загальному вигляді поняття “стандарт” тлумачиться як зразок, шаблон, трафарет, еталон, який не має нічого оригінального і прийнятий за вихідний для зіставлення з ним інших подібних об'єктів, або як нормативно-технічний документ, що встановлює одиниці виміру, терміни їхнього визначення, вимоги до послуг тощо [3].

Деякі науковці, визначаючи поняття “стандарт”, підкреслюють, що це документ, розроблений на основі консенсусу і затверджений уповноваженим органом [2; 6], який встановлює нормативні значення показників кількості, якості та доступності послуги та інші норми, обов'язкові для виконання, які забезпечують право фізичних та юридичних осіб на одержання адміністративних послуг установлених кількості та якості. При цьому виділяють внутрішній (відомчий) стандарт адміністративної послуги – нормативно-правовий акт, розроблений та затверджений в установленому порядку центральним органом виконавчої влади, організацією, у якій встановлено для загального та багаторазового використання й обов'язкового виконання вимоги (правила), принципи щодо надання послуг, спрямовані на максимальне задоволення потреб та очікувань одержувача послуги [6]. Має місце думка щодо важливості розроблення стандартів надання адміністративних послуг на основі стандартів аналогічних послуг у приватному секторі [1].

Виходячи з положень Закону України “Про стандартизацію”, стандарти є нормативними документами, що встановлюють правила, загальні принципи і характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів. Вони можуть містити вимоги до термінології, позначення, упаковки, маркування та/або етикетки, застосовувані до певної продукції, процесу чи послуги.

Адміністративні послуги надаються згідно зі стандартами, що затверджуються суб'єктами надання відповідно до їхніх повноважень. При цьому бюджетні установи, яким делеговано закріплені згідно з нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно зі стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували їм такі повноваження.

У разі коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам, у т. ч. місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги, відповідно до якого інші суб'єкти затверджують власні стандарти надання такої послуги.

Проведене дослідження показало, що змістовну сутність стандарту адміністративної послуги можна розглядати з двох позицій. З одного боку, це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, та містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, зокрема умови та відповідальних осіб. А з іншого – це сукупність вимог щодо надання адміністративної послуги, які адміністративний орган повинен забезпечити, та критеріїв, за допомогою яких можна оцінити, наскільки споживач адміністративної послуги задоволений її наданням. При цьому стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності та якості

адміністративної послуги в цілому, а також на кожному етапі її надання, включаючи внесення запиту про надання адміністративної послуги, його оформлення й реєстрацію, очікування надання адміністративної послуги, її одержання, контроль за якістю адміністративної послуги [10].

Як відомо, до адміністративних послуг належать: видача ліцензій, дозволів та інших документів дозвільного характеру, сертифікатів, свідоцтв, атестатів, посвідчень; реєстрація (фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, у т. ч. легалізація суб'єктів і актів (документів), нострифікація та верифікація); інші види діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких зацікавленим фізичним та юридичним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Стандарти відповідних адміністративних послуг затверджуються на різних рівнях управління: центральному (наказом відповідного міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади); регіональному (розпорядженням голови обласної державної адміністрації); місцевому (органами місцевого самоврядування).

Зокрема, наказом Міністерства юстиції України від 31 серпня 2009 р. № 1555/5 затверджені такі стандарти надання адміністративних послуг: Стандарт надання адміністративної послуги зі здійснення видачі свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю; Стандарт надання адміністративної послуги щодо проставлення апостилю на офіційних документах, призначених для використання на території інших держав; Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення реєстрації політичних партій; Стандарт надання адміністративної послуги щодо здійснення державної реєстрації благодійних організацій та ін.

На регіональному рівні – приміром, розпорядженням голови Львівської обласної державної адміністрації від 14 жовтня 2009 р. № 1056/0/5-09 – затверджено 71 стандарт надання адміністративної послуги, серед яких: з видачі ліцензій (на експорт та імпорт товарів, разової (індивідуальної) ліцензії, на провадження діяльності з надання освітніх послуг, на право провадження господарської діяльності з централізованого теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення та ін.); з видачі дозволів (на право здійснення туристичного супроводу та ін.); з видачі інших документів дозвільного характеру (довідок, свідоцтв тощо) та здійснення державної реєстрації (іноземних інвестицій, дозволів на проведення археологічних розвідок, розкопок та ін.) тощо.

На місцевому рівні стандарти надання адміністративних послуг затверджуються рішенням органів місцевого самоврядування. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Северодонецької міської ради (Луганська обл.) затверджені стандарти е: надання адміністративної послуги фондом комунального майна міської ради щодо проведення аукціонів, конкурсів з продажу об'єктів комунальної власності; надання адміністративної послуги управлінням праці та соціального захисту населення міської ради щодо видачі посвідчення “Ветеран праці” та ін. А Подільською районною в місті Києві державною адміністрацією надаються адміністративні послуги за 69 затвердженими стандартами, серед яких такі: Стандарт надання адміністративної послуги з видачі архівних довідок, копій документів або витягів з них; Стандарт надання адміністративної послуги по наданню житла з фонду соціального призначення; Стандарт надання адміністративної послуги з питання зарахування на соціальний квартирний облік; Стандарт надання адміністративної послуги з видачі свідоцтва про право власності на житло; Стандарт надання адміністративної послуги щодо державної реєстрації юридичної особи та ін. [12].

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

При цьому, як показало проведене дослідження, затверджені органами місцевого самоврядування стандарти мають типову структуру:

1. Загальні положення.
  2. Перелік категорій одержувачів адміністративної послуги.
  3. Перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги.
  4. Склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги.
  5. Вимоги до строку надання адміністративної послуги, а також до строків здійснення дій, прийняття рішень у процесі надання адміністративної послуги.
  6. Перелік підстав для відмови в наданні адміністративної послуги (вичерпний).
  7. Опис результату, який повинен отримати одержувач.
  8. Інформація про розмір плати за надання адміністративної послуги (про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плату передбачено).
  9. Вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги (включаючи вимоги до їхньої кваліфікації).
  10. Вимоги до місця надання адміністративної послуги (з рахуванням його транспортної і пішохідної доступності).
  11. Режим роботи адміністративного органу (у т. ч. порядок прийому одержувачів, а також можливість одержання бланків запитів про надання адміністративної послуги та реєстрації їх тощо).
  12. Черговість надання адміністративної послуги (здійснення дій та прийняття рішень) у разі перевищення попиту на адміністративну послугу над можливістю її надання без очікування, у т. ч. терміни й умови очікування надання адміністративної послуги.
  13. Вимоги до інформаційного забезпечення одержувача під час звернення за одержанням та у процесі надання адміністративної послуги.
  14. Особливості надання адміністративної послуги особам похилого віку та інвалідам тощо.
  15. Порядок виправлення можливих недоліків наданої адміністративної послуги (порядок подачі, реєстрації та розгляду скарг на недотримання чинного стандарту).
- Слід відзначити, що загальна оцінка роботи органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг в міських громадах через центри надання адміністративних послуг протягом останніх 1,5 року покращилися. Наприклад, згідно з даними опитування, якщо у 2013 р. позитивно роботу таких органів оцінювали 70 % респондентів, а негативно – 12 %, то в 2014 р. частка тих, хто вважає роботу таких установ доброю, зросла до 79 %, а тих, хто оцінює її як погану, навпаки, зменшилася до 7 % [9].

У колі науковців та фахівців уже багато років називаються такі критерії надання адміністративних послуг [8]:

- 1) результативність – адміністративний орган повинен скерувати свою діяльність на те, щоб задовольнити потребу особи, тобто надати їй адміністративну послугу. Орган повинен орієнтуватися на досягнення результату, а не лише формально дотримуватися правил;
- 2) простота – вимоги, що висуваються до приватної особи для отримання послуги, повинні бути обґрунтованими і найпростішими. Співкування між адміністративними органами (погодження, експертизи, повідомлення) повинне

здійснюватися переважно всередині адміністрації, без залучення особи. Удосконалюючи правове регулювання, необхідно максимально спростувати правила і порядок надання послуг;

3) строковість, оперативність та своєчасність – часове обмеження щодо надання адміністративної послуги означає, що послуга повинна надаватися не пізніше визначеного строку (строковість), за можливістю якнайшвидше (оперативність) та з урахуванням конкретних потреб особи в певній ситуації (своєчасність). Своєчасність вимагає, щоб, зважаючи на особливості окремо взятої ситуації, орган в окремих випадках діяв навіть швидше, ніж того вимагає закон (за цими ознаками своєчасність є найвищою оцінкою якості надання послуги);

4) зручність – зручно, коли всі або більшість адміністративних послуг можна отримати в одному місці (тут же оплатити їх тощо) і коли особа змушена спілкуватися з органом влади не більше двох разів (коли звертається за послугою і коли отримує позитивний результат). Зручність може включати в себе доступність (фізичну або територіальну наближеність), тобто можливість особи без непомірних (непропорційних) витрат часу, коштів та особистих зусиль відвідувати адміністративний орган. Зручно, коли особа може завітати до адміністративного органу не тільки в робочі дні й години, а й, наприклад, у вихідний день чи ввечері. Цей критерій також означає, що особі надається максимум способів звернення за послугою чи за інформацією щодо неї (наприклад, особисто, поштою, електронною поштою та ін.) тощо;

5) чутливість – орган та його працівники повинні ставитися до кожної особи як до найважливішого споживача/клієнта. Службовець, який спілкується з приватною особою, повинен роз'яснювати їй її права та обов'язки, повідомляти іншу необхідну інформацію, тобто сприяти особі в позитивному вирішенні її справи;

6) відкритість – інформація, необхідна для отримання адміністративної послуги, повинна бути відкритою та легкодоступною. Адміністративний орган повинен консультивати споживачів послуг з усіх питань, пов'язаних з отриманням послуг;

7) рівність – адміністративний орган повинен однаково (однаково доброзичливо) ставитися до всіх споживачів адміністративних послуг. Це також означає, що однакові справи повинні вирішуватись однаково, в однаковий строк, з однаковими вимогами тощо;

8) мінімальна (справедлива) вартість – особа не повинна відчувати себе ошуканою державою. Вартість послуги, за загальним правилом, не повинна перевищувати вартості фактичних витрат на надання цього виду послуг. Стандартом також має бути визначення плати за адміністративну послугу в фіксованому розмірі централізовано (це означає, що послуга коштує однаково в різних місцевостях держави тощо). Сюди ж можна включати зручність оплати.

Незважаючи на наявність типової структури стандарту надання адміністративної послуги, якої, як свідчить проведене дослідження, дотримуються органи управління усіх рівнів, вважаємо за доцільне під час визначення стандартів надання адміністративних послуг враховувати такі критерії: територіально-транспортна доступність; чіткість встановлених процедур; простота виконання отримувачем встановлених норм; строковість та часове обмеження; неупереджене і доброзичливе ставлення до отримувача з боку адміністративного органу; фіксована вартість.

Дослідження засобів організаційного забезпечення надання адміністративних послуг, згідно із Законом України “Про адміністративні послуги”, дає підстави узагальнити можливі шляхи, якими здійснюється організація забезпечення надання адміністративних послуг:



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

1) забезпечення безоплатного автоматизованого віддаленого доступу адміністраторів у режимі реального часу до інформації в інформаційних системах суб'єктів надання адміністративних послуг, підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, у яких міститься інформація, необхідна для надання адміністративних послуг, якщо інше не передбачено законом;

2) надання на підставі запитів адміністраторів інформації, необхідної для виконання покладених на них завдань;

3) забезпечення надання адміністративних послуг суб'єктам звернень у строки, встановлені законом, на підставі відповідних документів, одержаних від адміністраторів.

Погоджуючись у цілому зі складовими організаційного забезпечення надання адміністративних послуг у громаді, розробленого В. Мамоною, стандарти і критерії в якому віднесено до функціонально-методологічного механізму [7], слід відзначити, що організаційне забезпечення надання адміністративних послуг має бути розширене, на нашу думку, комплексом дій та заходів, що мають включати перш за все, обґрунтованість надання послуги, а також не лише вимоги до процедур надання адміністративних послуг, а й визначення рівня компетенції надавачів адміністративної послуги, можливість її оцінювання споживачем, перспективи удосконалення.

Цікавим для вивчення вважаємо досвід Канади щодо встановлення стандартів послуг. Зокрема, виходячи з концепції внутрішніх і зовнішніх стандартів, у країні розроблено “Цілі з надання послуг” для внутрішнього користування на рівні міністерств з метою контролю за роботою щодо покращення рівня обслуговування та підвищення рівня задоволеності громадян, а також “Стандарти надання послуг” для зовнішнього користування – у формі “Хартії надання послуг”, що дозволяє досягти успіху у сфері оцінювання якості послуг. При цьому стандарти послуг, зазвичай, мають дві складові: стандарт послуги як “мета” та власне “стандарт послуги”. Перший являє собою відсоток (або інший вимірюваний показник) очікуваного досягнення заявлених стандартів послуг (як-от, підрозділ прагне досягти встановленого стандарту в 90 % наданих послуг), є внутрішнім критерієм, тому доводиться до відома лише персоналу. Другий – зобов'язання суб'єкта надання послуги у вигляді публічної заяви, де описується рівень обслуговування, на який можуть очікувати клієнти, написаної з точки зору самих клієнтів (наприклад, після отримання заповненої клієнтом заяви, рішення щодо неї має бути прийнято, зазвичай, упродовж 10 робочих днів) [4].

Проведене дослідження дозволило дійти висновку, що чинні стандарти надання адміністративних послуг у громаді недостатньо враховують потреби й очікування одержувачів послуг, має місце низька якість наданих послуг. Інакше кажучи, організаційно-правова основа надання адміністративних послуг у громаді ще не до кінця сформована і потребує удосконалення.

Подальших розвідок потребує дослідження очікувань одержувачів адміністративних послуг, імплементація їх у зовнішні стандарти, у цілому стандартизація сервісної діяльності органів публічного управління.

### Література:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

2. Афанасьев К. К. Щодо стандартів надання адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://wap.lduvs.forum24.ru/?1-14-0-00000076-000-0-0-1401097757>.

3. Васильєва О. І. Стандартизація надання адміністративних послуг в Україні / О. І. Васильєва, Н. В. Васильєва // Університетські наукові записки. – 2012. – № 2 (42). – С. 77–81.

4. Державна політика у сфері надання дозвільних послуг : навч. посіб. / [уклад. О. Рудік] ; за ред. В. Лисенка. – Запоріжжя : К.І.С., 2013. – 120 с.
5. Закон України “Про адміністративні послуги” від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
6. *Кульчицький П. П.* Стандартизація державних послуг, що надаються органами внутрішніх справ України: організаційно-методичні аспекти // Теорія та практика забезпечення якісного управління у сфері діяльності Міністерства внутрішніх справ : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 27 листоп. 2009 р. / [упоряд. : Т. О. Проценка, І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов, П. П. Кульчицький] ; за заг. ред. Т. О. Проценка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – 231 с.
7. *Мамонова В. В.* Організаційний механізм надання адміністративних послуг в громаді в умовах децентралізації / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – № 2.
8. *Тимошук В. П.* Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – К. : Факт, 2005. – 88 с.
9. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jijidjijjhrqkj.htm>.
10. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12 лип. 2007 р. № 219 (зі змінами та допов.). – Режим доступу : <http://www.adm-pl.gov.ua/page/metodika-standartiv-nadannya-adminposlug>.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
11. Сайт Подільської районної в місті Києві державної адміністрації. – Режим доступу : <http://podil.kievcity.gov.ua/content/standarty-nadannya-administratyvnyh-poslug.html>.

***Olshanskyi O. V.* Grant of public services is in society: standards and criteria.**

*Generalized approaches to the definition of "standard". Disclosed the essence of the content of the standard administrative services, described its structure. Determined additional criteria to be considered appropriate, when determining standards of administrative services.*

**Key words:** administration services, demands, standard, criterion, opinion, community.

*Надійшла до редколегії 29.09.2015 р.*

**УДК 35:332.122:338.43**

**В. А. Чернятіна,**  
провідний спеціаліст

планово-облікового відділу навчально-методичного управління ХарПІ НАДУ,  
м. Харків

## **ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

*Розглянуто сутність децентралізації, її вплив на розвиток сільських територій та світовий досвід. Визначено, що більшість сільських територій перебувають у занедбаному стані без інфраструктури та необхідного розвитку. Сільські території потребують особливої уваги з боку держави та необхідних реформ для їхнього розвитку. Окреслено основні проблеми розвитку сільських територій та можливі шляхи подолання їх. Наведено переваги децентралізації та можливі ризики, яких необхідно уникнути під час об'єднання територіальних громад та надання їм фінансової самостійності.*

**Ключові слова:** сільські території, розвиток сільських територій, децентралізація.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

За оцінкою Державної служби статистики України, станом на 1 червня 2015 р. чисельність наявного населення становить 42 836,9 тис. осіб, де сільське населення становить 30,9 % (без урахування тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополь) [7]. Сільське господарство робить значний внесок у ВВП країни. Комплексний соціально-економічний розвиток сільських територій – це основа розвитку аграрного сектора економіки, ефективного вирішення соціальних проблем та позитивного переходу до сталого економічного зростання сільських територій.

У центрі уваги знаходяться сільські території, які характеризуються найвищим загостренням соціально-економічних проблем. До цієї категорії іноді потрапляють території з достатньо високим економічним потенціалом, що з деяких причин опинилися в стані глибокої кризи, про що свідчить високий рівень безробіття, низька інвестиційна активність суб'єктів господарювання та ціла низка проблем соціального характеру [3]. Враховуючі дані аспекти країни, постало питання щодо упровадження комплексних програм, реформ економічного розвитку сільських територій та пошуку різних підходів до вирішення цієї актуальної проблеми.

Проблеми розвитку сільських територій висвітлювались у дослідженнях І. Гнибіденка, С. Горлова, О. Головня, В. Збарського, Г. Кваснікової, В. Мацибори та ін. Однак питання впливу децентралізації на розвиток сільських територій є недостатньо висвітленими та потребують доопрацювання.

Метою статті є визначення впливу децентралізації на розвиток сільських територій та узагальнення світового досвіду для адаптації його в Україні.

На сучасному етапі розвитку економіки Україна має розгалужений аграрний сектор, що здатний забезпечити виробництво конкурентоспроможної аграрної продукції. Але протягом 90-х рр. минулого століття розвиток сільського господарства України характеризувався глибоким економічним спадом. І лише починаючи з 2000 р., ситуація почала стабілізуватися. Сьогодні Україна тримає світове лідерство з експорту зернових, зокрема в поточному маркетинговому році за прогнозами міністерства сільського господарства США наша країна може опинитися на 2-му місці в світі за обсягами експорту зерна після США [3; 6].

Незважаючи на позитивні зрушення в сільському господарстві України, існує ще багато невирішених проблем. Зокрема, на регіональному рівні все ще зберігається тенденція щодо недооцінювання ролі сільських територій у загальній структурі економіки областей України. Основним видом виробництва серед сільських територій України залишається аграрне виробництво. При цьому нерозвиненими є несільськогосподарські види діяльності. Це посилює кризові тенденції в розвитку сільських територій, активізує процеси міграції працездатного сільського населення до міст [4].

Ключовою реформою на даний час є децентралізація. Її основні цілі – переорієнтувати в зворотний бік сільську міграцію, боротьба з бідністю, розширення зайнятості населення, забезпечення рівних можливостей і задоволення потреб населення, покращення якості життя, можливості для розвитку особистості та поліпшення стану соціального розвитку. Між міськими і сільськими територіями повинно бути досягнуто більш справедливого балансу бюджетних витрат, капіталовкладень в інфраструктуру, збільшення фінансування програм економічного розвитку сільських територій.

Вагомою перевагою об'єднаних громад буде концентрація коштів та можливість їхнього розподілу на місцях. Крім того, держава продовжить надання субвенції на

захищені статті та допоможе реалізовувати проекти громад щодо підвищення рівня життя у рамках державної стратегії децентралізації.

Цей процес передбачає комплексний підхід – як децентралізацію адміністративну, так і бюджетну. Зокрема, це зростання доходів місцевих бюджетів, зміцнення податкової бази місцевого самоврядування, руйнування ієрархії прийняття рішень – не на рівні області, а в громадах.

Децентралізація має на меті передачу влади на місця, а саме: планування, формування та розподіл бюджету, розвиток та обслуговування громадського транспорту, створення об'єктів інфраструктури та багато інших речей стають “головним болем” міських рад, комісій та управлінь. Держава бере на себе лише функції контролю та питання всеукраїнського значення (як, наприклад, залізничний транспорт, створення магістралей та автобанів тощо).

До переваг децентралізації віднесено таке:

– вона створює умови для розвитку міст незалежно від їхніх розміру та значення. Адже більшість бюджетних коштів, шло надходять від міста, залишаються в ньому. Можуть розвиватися ті об'єкти, які дійсно потрібні данному населенню, а не те, що сказали побудувати “згори”. Крім цього, міста будуть зацікавлені в розвитку та залученні інвестицій. Отже, місто перетворюється на таку собі компанію, що має на меті розвиватись та нарощувати конкурентоспроможність;

– місцеве співтовариство має змогу краще контролювати владу, адже вона “ближча”. Одна справа, коли треба їхати на мітинг під Верховну Раду України чи під Адміністрацію Президента України, при цьому без особливих очікувань на результат, і зовсім інша справа, коли можна “поговорити” з головою сільради, який живе в сусідній хаті, про те, що він, здається, “недоцільно розподіляє кошти нашого села”.

Звичайно, що задля такого контролю необхідна суспільна свідомість, яку треба намагатись активізувати, у тому числі й через всеукраїнську ідеологічну програму. Створити таке співтовариство в маленьких містах набагато простіше, ніж у мільйонних мегаполісах. І ефективність його не обмежується лише питаннями протидії корупції, а, навпаки, розширює поле впливу на розвиток свого поселення.

Ризики децентралізації:

– послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Негативним наслідком цього може стати зростання порушень українського законодавства;

– загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. Зокрема, за підрахунками представників Асоціації міст України, навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18–20 млрд грн. Особливо гостро дана проблема постане в разі, якщо фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування буде збільшено за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи ротаційність більшості навіть обласних бюджетів. Наприклад, станом на 2010 р. частка дотацій у доходах бюджетів окремих областей становила: Волинської – 71,1 %, Тернопільської – 71,9 %, Закарпатської – 72,3 % [1];

– активізація боротьби між політичними елітами різних рівнів адміністративно-територіального поділу навколо бажаного обсягу повноважень та матеріальної основи врядування.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Українці, які мешкають у селі, у більшості випадків прагнуть вирватися з села. В Європі все навпаки: там силою не змусиш селянина переїхати жити до Берліна, Парижа, Амстердама... Американські фермери також не горять бажанням жити десь у Нью-Йорку чи Вашингтоні лише через те, що на своїй фермі (яка значно менша за найменше українське село) вони вважають себе такими ж президентами, як і Обама в Білому домі. У них все своє: земля, гроші, техніка, закупівельники. Плюс реальна підтримка держави. Фермери самі визначають свою долю, діяльність і відповідальність – в умовах реальної децентралізації, основи якої закладено дуже давно. Усе відлагоджено до ідеалу. А в Україні вічно триває процес реформування, причому згори, у якому головним суб'єктом є не люди, а чиновники.

У добровільному об'єднанні головним повинно бути бажання самої громади об'єднатися з іншою сільською громадою або селищем чи містом. І тут найважливіше, щоб усі були в рівних умовах. Щоб відбувалося насправді демократичне об'єднання, а не насильницько-безвихідне приєднання.

Адміністративно-територіальна реформа повинна здійснюватися на основі обґрунтованого, відкритого в обговоренні плану, погодженого з громадами і громадянами. Проведення місцевих референдумів повинно стати головною умовою для ухвалення таких рішень. Демократична влада мусить йти на діалог з громадами, а не діяти, як окупанти на чужих територіях.

Узагальнення закордонного досвіду показує, що сільські території не поступаються мегаполісам ані рівнем надання послуг, ані доступністю основних життєво необхідних об'єктів, ані наявністю досить розгалуженої інфраструктури. Однак, за оцінкою рівня комфорту та екологічних чинників, вони мають суттєві переваги над промисловими центрами. При цьому кожне маленьке містечко має свою міську владу, свою транспортну компанію та підприємства, які воно обслуговує.

Після вступу Польщі до ЄС основою стабільного розвитку сільських територій став інтегрований підхід, а саме: максимальне наближення місцевої влади до сільської спільноти, підвищення якості управлінських послуг і залучення місцевих жителів до процесу прийняття рішень щодо розвитку кожної окремої території. В країні відбулася суттєва децентралізація влади. Оскільки центральний уряд представлений і функціонує лише на рівні області, будь-яка територія є самоврядною у своїх діях, її права захищаються в судовому порядку, і дія законів про місцеве самоуправління є однаковою для усіх типів місцевого рівня. Головною метою адміністративного реформування в Польщі є формування громадянського суспільства, коли кожен громадянин має змогу самостійно, у міру можливостей, організувати своє життя [5].

Ідеальний результат такої децентралізації є створення на великих територіях певної системи-організму, у якій кожна окрема міська одиниця є одночасно самодостатнім елементом, що незначною мірою залежить або є незалежним від інших міст і, водночас, може бути корисним для цілого регіону.

З огляду на те, що в умовах ринку сільські громади повинні створювати територіальне висококонкурентне виробництво та належний соціум села, пріоритетними завданнями для них мають бути:

- диверсифікація зайнятості;
- створення нових робочих місць у виробництві та невиробничій сфері;
- підвищення економічного розвитку кожного територіально-адміністративного утворення за рахунок високопродуктивної праці.

Такий підхід дасть змогу розв'язати проблеми створення соціального середовища в кожному населеному пункті та суттєво зміцнити територіально-просторовий статус адміністративно-територіальних одиниць і регіонів країни загалом.

Такі дії потребують чіткого визначення перш за все стратегії. А під її реалізацію – функціональних повноважень владних та самоврядних структур, які б забезпечили подолання кризових явищ у виробництві та розбудові соціальної сфери села і сільських територій [2].

Отже, Україна не настільки розвинена з індустріальної та економічної точки зору, та попри це, використовуючи успішний досвід західних країн, уже зараз можна починати впровадження механізмів децентралізації. Тому вже сьогодні ми можемо сміливо використовувати основні європейські тенденції, що напрацьовувалися десятки років і перевірені на практиці, аби стати провідною та однією з найуспішніших країн вже завтра.

#### **Література:**

1. *Браслофф О.* Ельдорадо: міф і реальність федералізму та субсидіарності в іспанському контексті / *О. Браслофф* // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика / *О. Браслофф* ; [наук. ред. і уклад. *І. Ф. Кононов*]. – Луганськ : Альма-матер ; Знання, 2002. – С. 431–461.
2. *Булавка О.* Формування нового механізму управління соціальним розвитком сільських територій на основі децентралізації / *О. Булавка* ; Нац. наук. центр “Ін-т аграр. економіки”. – Режим доступу : <http://iae.org.ua/presscentre/archnews/900—n-.html> .
3. *Головня О. М.* Соціально-економічні результати реформування власності у сфері торгово-побутового обслуговування: стан та перспективи / *О. М. Головня* // Економіст. – 2005. – № 7. – С. 79–81.
4. *Колесников В. І.* Світовий досвід розвитку сільських територій / *В. І. Колесников* // Ефективна економіка : [електрон. наук. фах. видання]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2956> .
5. *Лисенко Л. В.* Розвиток сільського господарства і сільських територій в Польщі – досвід для України / *Л. В. Лисенко* // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua> .
6. Темпи експорту зернових зберігаються. – Режим доступу : <http://www.info-kmu.com.ua/2013-11-07-000000am/article/16823321.html> .
7. Чисельність населення у 2015 році : стат. зб. – К. : Державна служба статистики України, 2015.

#### ***Cherniatina V. A. Impact of decentralization on rural development.***

*In the article the essence of decentralization and its impact on urban and rural development and world experience. It was determined that the majority of rural areas are in poor condition without the necessary infrastructure and development. Rural areas require special attention from the state, and reforms necessary for their development. The article identifies the main problems of rural areas and possible ways of overcoming them. The advantages of decentralization and the possible risks that should be avoided with the consolidation of territorial communities and provided them with financial independence.*

**Key words:** rural areas, rural development, decentralization.

*Надійшла до редколегії 04.09.2015 р.*

# ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

**УДК 35.08**

**В. С. Волик,**  
к.держ.упр.,  
приватний підприємець, ЧП “Дует”,  
м. Харків

## ДЕРЖАВНА КАДРОВА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

*Досліджено теоретичні засади державної кадрової політики, основні проблеми та перспективні напрями її вдосконалення.*

**Ключові слова:** державна кадрова політика, принципи державної кадрової політики, цілі та проблеми державної кадрової політики.

Сучасні темпи державного будівництва в Україні потребують акумулювання зусиль в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Саме люди, реалізуючи свій трудовий потенціал, здатні упровадити національні інтереси на шляху розвитку України як демократичної соціальної держави з розвинутою економікою. На вирішення питання якісного кадрового забезпечення суспільно-політичних та соціально-економічних сфер життєдіяльності спрямовано державну кадрову політику. Адже людський капітал визнано найціннішим ресурсом будь-якого суспільства (тобто набагато важливішим, ніж природні ресурси та нагромаджене багатство), крім того, саме людський капітал, а не матеріальні засоби суспільного виробництва є наріжним каменем конкурентоспроможності суспільства, а також ключовим фактором економічного зростання та підвищення ефективності суспільного розвитку в цілому [6, с. 292].

Аналіз наукової літератури свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних вчених, що стосуються питань державної кадрової політики. Окремі аспекти теоретичних засад та перспектив розвитку державної кадрової політики розглядають В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Гошовська, С. Дубенко, Ю. Ковбасюк, В. Князев, В. Луговий, В. Малиновський, В. Мартиненко, Т. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Сурмін, О. Турчинов та ін. Разом з тим, зважаючи на масштабні зміни в управлінні соціально значущими процесами, питання розвитку державної кадрової політики визначає актуальність даного дослідження.

Метою роботи є розгляд теоретичних засад державної кадрової політики та перспективних напрямів її вдосконалення.

У науковій літературі питання державної кадрової політики досліджується провідними вченими у сфері державного управління. Наприклад, президент Національної академії державного управління, доктор наук з державного управління, професор Ю. Ковбасюк визначає державну кадрову політику як цілеспрямовану стратегічну діяльність держави, пов'язану з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів, усіх трудових ресурсів України, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності [3, с. 3]. Державна кадрова політика – стратегічна діяльність держави з цілевизначення, ідеологічного та програмного забезпечення формування, збереження, зміцнення, розвитку та використання людських трудових, кадрових ресурсів країни як головної передумови побудови демократичної, правової, соціальної держави [5, с. 103]. Державну кадрову політику спрямовано на досягнення оптимального рівня формування й використання трудових ресурсів країни для забезпечення інтересів держави та потреб в економічній, соціальній, гуманітарній сферах, галузях регіонального розвитку, реалізації конституційних прав громадян на працю, освіту, відпочинок, соціальний захист тощо [4, с. 155].

Оскільки державну кадрову політику спрямовано на забезпечення вирішення завдань реформування держави і суспільства, повинно бути враховано сучасний стан держави, наявні потреби та перспективи розвитку суспільства.

Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр. визначено такі цілі державної кадрової політики [1]:

- у соціальному аспекті – досягнення високого рівня розвитку людського потенціалу держави, задоволення очікувань населення щодо професійної самореалізації, гідної оплати праці;

- в економічному аспекті – забезпечення всіх галузей суспільного виробництва кваліфікованими кадрами, зростання конкурентоспроможності держави, підвищення рівня добробуту населення;

- в інституційному аспекті – удосконалення нормативно-правової бази з метою запровадження новітніх підходів у кадровому менеджменті;

- в організаційному аспекті – розбудова системи управління трудовими ресурсами на засадах соціального діалогу та партнерства держави і суб'єктів підприємницької діяльності.

Науковці виділяють такі принципи державної кадрової політики: соціальна справедливість, комплексність та послідовність її проведення; збалансованість суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізм; збалансованість представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальність держави за створення передумов реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповага у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерство держави і недержавного сектора; безперервність навчання [4, с. 7]. Забезпечення цих принципів дозволить досягти головної мети державної кадрової політики як складової державної політики – урахувати потреби в кадрах в усіх сферах державної політики (економічній, соціальній, політичній, гуманітарній, науковій та ін.). Державна кадрова політика має бути єдиною для всієї України, забезпечуючи принцип єдності цілей, але й багаторівневою – на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях.



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

У нормативно-правових актах та науковій літературі виділяють такі основні проблеми державної кадрової політики на загальнодержавному рівні [1; 5, с. 109–110]:

– невідповідність державної кадрової політики до вимог трансформаційних процесів у державі;

– стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення в державі;

– відсутність ефективної системи моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях із відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного замовлення на підготовку фахівців;

– відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору та навчання, повільні темпи упровадження сучасних технологій професійного розвитку;

– недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації державної кадрової політики;

– недосконалість законодавчої бази, що не надає процесам управління кадрами правової обґрунтованості, врегульованості та захищеності, не враховує європейські стандарти в кадровій сфері;

– відсутність ефективного прогнозування, планування, постійного оцінювання ситуації з кадрами в країні;

– невпорядкованість, слабка функціональна визначеність структур з роботи з кадрами, недостатня кваліфікація персоналу кадрових служб, що веде до неефективності, неузгодженості підходів у кадровому менеджменті на всіх рівнях. Такий стан заважає активній професіоналізації багатьох видів економічної діяльності, професійній самореалізації людей практично в усіх сферах суспільного виробництва.

О. Амосов та А. Черняєва так окреслюють проблеми державної кадрової політики на регіональному рівні [2]:

– відсутня практика планування професійно-кваліфікаційного складу на регіональному рівні як у цілому, так і за галузями економіки: підготовка в ПТУ здійснюється залежно від попиту населення на отримання певної професії, а не з урахуванням вимог роботодавців;

– не забезпечено зв'язок підприємств і регіональних центрів зайнятості, які є джерелом безробітних робітників необхідного професійно-кваліфікаційного рівня;

– неефективні комунікації в тристоронньому контакті “державне замовлення на підготовку робітників необхідного професійно-кваліфікаційного рівня – професійний навчальний заклад – підприємство”, що перешкоджає підготовці робітників, необхідних сучасному бізнесу;

– кадрова політика більшості вітчизняних підприємств має суто формальний характер, залишаючи поза увагою важливі елементи, такі як адаптація, професійне навчання, стимулювання, рух робітників.

Окремо в дослідженнях державної кадрової політики виділяється проблема низьких професіоналізму та результативності діяльності державної служби. Адже, як і будь-яка державна політика, кадрова політика формується та реалізується державними службовцями, вони є одними з головних її суб'єктів. Від їхніх компетентності та мотивації діяти якнайкраще залежить успіх проведення будь-яких реформ. Однак донині для державної служби характерні проблеми: відсутність чіткого розмежування посад на політичні та адміністративні, вплив політичних структур на призначення на адміністративні посади, наявність суб'єктивного впливу на конкурсну комісію, результати конкурсу, невідповідність компетентності особистості до вимог

посади державної служби, наявність корупційних діянь з боку державних службовців, слабка мотивація праці державних службовців, невідповідність програм професійного навчання до актуальних освітніх потреб державних службовців.

Головною передумовою результативної державної кадрової політики є побудова професійної, політично нейтральної державної служби, що буде престижною для висококваліфікованих кадрів, які в своїй роботі будуть керуватися принципами служіння народу та патріотизму.

Зважаючи на основні проблеми державної кадрової політики, перспективними напрямками її розвитку є:

- оновлення нормативно-правових актів про засади державної кадрової політики, розроблення державної цільової програми;
- розроблення професійних стандартів, Національної рамки кваліфікації;
- державне фінансування цільових науково-практичних досліджень у сфері розвитку людського потенціалу держави;
- розроблення механізмів прогнозування, планування, постійного моніторингу кадрових потреб у країні;
- налагодження дієвого соціального діалогу в тристоронньому контакті “державне замовлення на підготовку робітників професійно-кваліфікаційного рівня – навчальні заклади – представники бізнесу”;
- розроблення механізмів залучення висококваліфікованих фахівців до формування та реалізації державної кадрової політики;
- відновлення профорієнтаційної роботи серед молоді;
- підвищення престижу робітничих професій;
- державне регулювання програм перепідготовки та навчання протягом життя;
- формування кадрів нової генерації з урахуванням соціального прогресу;
- розроблення механізму підтвердження кваліфікацій і національних дипломів на міжнародному рівні;
- формування мотивації у населення до активізації поведінки на ринку праці, набуття професій та кваліфікацій відповідно до потреб ринку праці;
- розроблення дієвого механізму правового та соціального захисту працівників як приватного, так і державного сектора;
- розроблення програм державної підтримки роботодавців до вчасного поновлення професіоналізму працівників через систему надання пільг і преференцій, що позитивно впливатиме на конкурентоспроможність вітчизняних товарів і послуг;
- розроблення програм стимулювання роботодавців до прийому на перше робоче місце молодих фахівців відповідно до одержаної ними професії;
- упровадження дієвого контролю за працевлаштуванням випускників навчальних закладів усіх рівнів, які навчалися за державним замовленням;
- розроблення дієвих механізмів забезпечення зростання легальної зайнятості населення;
- удосконалення механізму та порядку надання довгострокових низьковідсоткових кредитів для здобуття вищої або професійної освіти;
- розроблення програм фінансування навчальних закладів щодо закупівлі новітньої техніки, підвищення кваліфікації науково-викладацького складу;
- підготовка державних програм щодо створення належних умов для нарощування освітнього потенціалу України, забезпечення доступу талановитої молоді до нових знань незалежно від місця проживання, майнового та фінансового стану.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Майбутній вступ України до Європейського Союзу потребує певних реформ, зокрема й у сфері державної кадрової політики. Постає нагальна потреба у трудових кадрах, які здатні працювати на сучасному виробництві, вільно володіти професійною іноземною мовою, сучасними технологіями та засобами праці. Крім того, актуалізується проблема мобільності трудових ресурсів у контексті визнання вітчизняних дипломів та освітніх свідоцтв про набуття відповідної професії європейськими інституціями та бізнесовими структурами на міжнародному рівні. Вирішенню цих питань може сприяти прийняття нормативно-правового акта про Національну рамку кваліфікації, що існує в кожній з країн Європейського Союзу. До Верховної Ради України у 2011 р. було внесено законопроект “Про Національну систему кваліфікацій”. Метою Національної системи кваліфікацій є формування єдиної, цілісної, відкритої, гнучкої системи кваліфікацій, узгодженої з міжнародними рамками кваліфікацій, оцінювання та використання їх, що охоплюватиме застосування результатів навчання особи, отриманих за допомогою формальної й неформальної освіти, та забезпечуватиме можливість навчання особи упродовж життя. Основні завдання Національної системи кваліфікацій виконують такі завдання державної кадрової політики, як стимулювання розвитку особистості через набуття знань, вмінь, навичок, зокрема і професійних, протягом життя; задоволення потреб ринку праці у працівниках відповідної кваліфікації задля сталого розвитку національної економіки; підвищення конкурентоспроможності працівників на ринку праці й забезпечення кращої відповідності кваліфікацій працівників до вимог роботодавців; досягнення максимальної збалансованості обсягів, напрямів, змісту та якості підготовки кадрів відповідно до суспільно-економічних потреб країни; забезпечення відповідності кваліфікацій (знань, умінь, навичок та компетенцій) до сучасних та перспективних вимог ринку праці; створення механізму для визнання кваліфікацій, здобутих у процесі формальної або неформальної освіти; запровадження ефективної системи контролю якості навчання; запровадження системи стандартизованого оцінювання результатів навчання та набутих особою кваліфікацій; визнання та сприяння самостійному навчанню, зокрема і професійному, упродовж усього життя особи; забезпечення взаємодії ринку освітніх послуг і ринку праці; упровадження єдиних вимог до набутих особою кваліфікацій [7]. Даний законопроект було відкликано, але його поява вже була кроком у реформуванні законодавства у сфері державної кадрової політики відповідно до стандартів Європейського Союзу, донині цей аспект залишається маловивченим і потребує детальних наукових досліджень.

Реалізація цілей державної кадрової політики сприятиме оптимальному використанню трудових ресурсів країни з урахуванням наявного стану економіки, розвитку регіонів, реалізації національних інтересів, забезпечення конкурентоспроможності держави. Також у результаті організаційно-правових дій у державній кадровій політиці створюються умови для забезпечення реалізації права громадян на працю, відпочинок та соціальний захист, реалізовується принцип соціального партнерства.

### **Література:**

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
2. Амосов О. Ю. Процес формування та розвитку робітничих кадрів на підприємстві: теоретичний аспект / О. Ю. Амосов А. О. Черняєва // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 4 (47). – С. 165–168.

3. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : наук. доп. / [авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту)]. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.

4. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.

5. Державна служба в Україні: соціально-правовий та організаційний аспекти : навч. посіб. / [авт. кол. : Ю. П. Сурмін, Т. В. Мотренко, Р. А. Науменко та ін. ; за заг. ред. Р. А. Науменко, Л. М. Гогіної]. – К. : НАДУ, 2011. – 204 с.

6. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.

7. Про Національну систему кваліфікацій : Законопроект України. – Режим доступу : [http://www.zakonproekt.org.ua/viewhtm.aspx?hn=Projekt-Zakonu—29\\_06\\_2011](http://www.zakonproekt.org.ua/viewhtm.aspx?hn=Projekt-Zakonu—29_06_2011) .

**Volyk V. S. State Staffing Policy in Ukraine: Theoretical Basis and Prospects for Improvement.**

*The paper explores the theoretical basis for the state staffing policy, its main problems and prospects for improvement.*

**Key words:** state staffing policy, principles of state staffing policy, objectives and problems of state staffing policy.

*Надійшла до редколегії 21.09.2015 р.*

**УДК 351.77:354.53:005.963.1 (477)**

**С. О. Громова,**

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА КЕРІВНИХ КАДРІВ ВИЩОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано сучасний стан системи вищої медичної освіти в Україні. Обґрунтовано необхідність професійної підготовки керівних кадрів вищих медичних навчальних закладів в Україні. Визначено актуальність підвищення рівня професіоналізму керівників сфери охорони здоров'я, зокрема керівників вищих медичних навчальних закладів, у контексті реформування системи охорони здоров'я України.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, механізми державного управління, керівні кадри, вищий медичний навчальний заклад, медична освіта, професійна підготовка, підвищення кваліфікації.

Ефективність управління в системі охорони здоров'я країни в цілому та у вищій медичній освіті зокрема зумовлюється результатами здійснення державою та суспільством комплексу організаційних, правових, фінансово-економічних та інших заходів. Важливу роль при цьому відіграє компетентність та професіоналізм керівних кадрів сфери вищої медичної школи.

Зміни в управлінні сферою охорони здоров'я повинні бути вихідним компонентом усіх інших змін у системі охорони здоров'я, з тим щоб забезпечити її соціальне

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

призначення щодо задоволення потреб населення – як у першочергово необхідному отриманні кваліфікованої медичної допомоги, так і в об'єктивній і базовій умові – якісній медичній освіті.

В Україні, як і в більшості сучасних країн світу, зростає потреба у кваліфікованих спеціалістах із високим рівнем освіти та фахових знань. Розвиток системи вищої медичної освіти як компонента загальнонаціональної системи освіти в країні має свої особливості й потребує разом із підготовкою нового покоління медичних працівників підготовки висококваліфікованих управлінців у сфері охорони здоров'я та вищої медичної освіти, зокрема керівників вищих медичних навчальних закладів (ВМНЗ). Зазначену потребу може бути задоволено шляхом створення правових, економічних, організаційних умов для підвищення якості вищої медичної освіти, рівня професійної підготовки медичних кадрів та управлінських кадрів сфери охорони здоров'я.

Особливості державного управління в галузі охорони здоров'я висвітлено в публікаціях таких учених, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Д. Карамішев, Л. Карамушка, В. Князєв, В. Луговий, В. Майборода, Н. Нижник, І. Рожкова та ін. Питання реформування вищої медичної школи досліджували у своїх працях такі науковці, як М. Білинська, І. Булах, О. Волосовець, Ю. Вороненко, В. Москаленко, Я. Радиш, Т. Курило, Т. Чернишенко та ін.

Водночас, зміст основних понять, питання професійної підготовки та перепідготовки керівних кадрів ВМНЗ залишаються недостатньо дослідженими в науковій літературі.

Метою цього дослідження є обґрунтування необхідності професійної підготовки керівних кадрів ВМНЗ в умовах реформування галузі охорони здоров'я та системи її державного управління в Україні.

Модернізація системи вищої медичної освіти знаходиться у прямій залежності від реформування галузі охорони здоров'я, що є питанням як економічного, так і політичного характеру. Таке реформування може бути здійснено завдяки комплексу державних перетворень, серед яких ключовими є зміни в системі управління, удосконалення нормативно-правової бази, забезпечення належного фінансування системи охорони здоров'я і вищої медичної освіти та вирішення питань соціально-економічного характеру.

Удосконалення управління галуззю охорони здоров'я на всіх рівнях означає модернізацію інфраструктури, опрацювання системи визначення пріоритетів, аналіз і обґрунтування політики в галузі медичного забезпечення, об'єктивність і справедливість під час розподілу ресурсів, формування бюджету та встановлення вартості медичних послуг [10, с. 93–147, 267].

Актуалізація цієї теми спонукає до підвищення наукової обґрунтованості форм та методів державного управління, визначає об'єктивну необхідність розроблення й упровадження принципово нових підходів до державноуправлінської діяльності у сфері вищої медичної освіти. У подальшому це приведе до використання в поточній практиці конкретних механізмів з урахуванням реальних потреб розвитку суспільства. Теоретичні розробки державного управління, удосконалення категорійно-понятійного апарату продукують передумови досягнення взаємоузгодженості дій суб'єктів державного управління на різних рівнях їхньої ієрархічної структури.

Відповідно до Концепції розвитку вищої медичної освіти в Україні, затвердженої наказом Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України та Академією медичних наук України від 12 вересня 2008 р. № 522/51, розвиток та реформування національної

системи охорони здоров'я паралельно з впровадженням інноваційної діяльності в галузь потребує підготовки нового покоління висококваліфікованих менеджерів охорони здоров'я, керівників медичних навчальних закладів та медичних працівників. Реалізація даної мети можлива за рахунок створення правових, економічних та організаційних умов для підвищення якості вищої медичної освіти відповідно до міжнародних стандартів та ефективного використання матеріально-технічного і наукового потенціалу галузі [7]. Наявність багатьох проблем у сфері вищої медичної освіти не дає змоги повною мірою виконати завдання, зазначені в Концепції, що доводить необхідність здійснення організаційних перетворень. Тому ефективність управління вищою медичною освітою в країні, зокрема таким її компонентом, як управління ВМНЗ, напряму залежить від професіоналізації керівних кадрів ВМНЗ.

Першочерговою умовою розвитку сфери вищої медичної освіти є створення системи її державного управління, що була б здатна реалізувати суспільно корисний та адміністративно й економічно обґрунтований вплив на процеси розвитку вищої освіти, професійну компетентність її керівного складу, майбутніх лікарів і фармацевтів тощо. З огляду на це особливо актуальним стає питання підвищення кваліфікації керівників сфери управління вищою медичною освітою, зокрема ВМНЗ.

У своєму дослідженні Т. Чернишенко зазначає, що система освіти фахівців охорони здоров'я як об'єкт державного управління недостатньо вивчалася. Тому необхідне наукове обґрунтування закономірностей державного управління, розроблення рекомендацій щодо формування механізмів ефективного управління національною освітою фахівців охорони здоров'я, що передбачає проведення системного аналізу процесу державного управління з визначенням поточного та перспективного стану системи, обґрунтування поточної й перспективної характеристик освіти як об'єкта державного управління з дослідженням динаміки структури такого об'єкта та врахуванням потреб реформування галузі [15].

Тому питання підвищення рівня професіоналізму керівників сфери охорони здоров'я, зокрема керівників ВМНЗ, стає особливо актуальним саме в контексті реформування системи охорони здоров'я України.

Одним із головних напрямів діяльності держави є охорона здоров'я, і відповідно пріоритетною є діяльність із забезпечення належного рівня вищої медичної освіти в країні.

Модернізація та реформування системи вищої медичної освіти відбуваються відповідно до реформування галузі охорони здоров'я та освіти в країні. Тому, як зазначено в Національній стратегії розвитку освіти в Україні на 2012–2021 рр. [11], система освіти в Україні, зокрема і вища медична освіта, потребує модернізації управління. Управління освітою має здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів: сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проектів та моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління, посилення ролі та взаємодії усіх суб'єктів освітньої політики, у якій особистість, суспільство й держава стають рівноправними суб'єктами і партнерами [11].

У Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, затвердженій Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000, зазначається, що "реформування кадрової політики в системі охорони здоров'я має бути спрямовано на здійснення підготовки фахівців за новими спеціальностями: медичний психолог, клінічний фармацевт, економіст охорони здоров'я, спеціаліст з інформатики охорони здоров'я, спеціаліст з експлуатації медичної техніки, менеджер охорони здоров'я" [14].

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Отже, модернізація системи освіти, у даному разі вищої медичної освіти, безпосередньо пов'язано зі створенням ефективної системи її управління, зокрема управління ВМНЗ. Специфіка управління ВМНЗ полягає в тому, що ВМНЗ підпорядковано МОЗ України, але у своїй діяльності вони керується як наказами і постановами МОЗ України, так наказами і постановами Міністерства освіти і науки (МОН) України.

Діяльність зі створення умов для функціонування та розвитку вищої медичної освіти в Україні з огляду на державний статус ВМНЗ, значущість питання підготовки управлінців та фахівців сфери охорони здоров'я для суспільства в цілому, необхідність забезпечення відповідності змісту і форм медичної освіти до найкращих світових моделей традиційно реалізується як комплекс зусиль органів державної влади, вчених і професійних кіл, спеціалізованих міжнародних організацій.

Разом з тим наявність багатьох проблем освітньої галузі вітчизняної медицини доводить, що рівень ефективності управління вищою медичною освітою та ВМНЗ незадовільний і не дає змоги виконати на належному рівні ті завдання, які поставлено в зазначеній Концепції. За цих умов цілком логічне питання про чинники забезпечення високого рівня ефективності управління вищою медичною освітою та ВМНЗ, зокрема такою його складовою, як державне управління, шляхом підвищення рівня професіоналізації керівних кадрів ВМНЗ.

Керівників системи охорони здоров'я в Україні готують лише на рівні післядипломної освіти. Форми такої підготовки (тематичне вдосконалення, передатестаційні цикли, курси спеціалізації, магістратура з державного управління охороною здоров'я) не є обов'язковими для керівників медичних навчальних закладів, органів управління охороною здоров'я та лікувально-профілактичних закладів. Відбір для професійної підготовки вказаних фахівців не завжди обґрунтований та орієнтується на формальну потребу в підвищенні кваліфікації.

Професійна підготовка керівних кадрів ВМНЗ в умовах магістратури і програм підвищення кваліфікації є об'єктивним процесом підготовки нового покоління керівників ВМНЗ до забезпечення якості вищої медичної освіти. Важливим є узагальнення досвіду з підготовки управлінців галузі за магістерськими програмами за спеціальностями з управління в галузі охорони здоров'я. Це дасть змогу істотно вдосконалити наявну систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців галузі охорони здоров'я, зокрема й керівників ВМНЗ, які б відповідали потребам суспільства та необхідності перебудови галузі охорони здоров'я в Україні.

Отже, стає очевидною потреба в підготовці професійних управлінців ВМНЗ, включаючи їхню професійну підготовку, підвищення кваліфікації, просування по службі тощо, та вдосконаленні механізмів державного управління забезпеченням керівними кадрами системи охорони здоров'я.

Оскільки в більшості випадків керівні кадри ВМНЗ мають повну вищу освіту в галузі медицини, то було б доцільним додати до вимог для осіб, які претендують на заміщення керівних посад у ВМНЗ, наявність повної вищої освіти (кваліфікації магістра) за спеціалізацією в галузі управління охороною здоров'я. На нашу думку, система професійної підготовки керівних кадрів ВМНЗ має базуватися на поєднанні магістерського рівня з системою підвищення кваліфікації.

Післядипломна підготовка керівників охорони здоров'я в Україні передбачає дотримання принципу безперервності навчання, основною метою якого є забезпечення й підтримка високого професійного рівня фахівців в умовах прискореного розвитку

науки та еволюції суспільних потреб у період суспільних та економічних трансформацій. Необхідний рівень кваліфікації керівних кадрів у галузі охорони здоров'я досягається шляхом поєднання різних видів навчання в навчальних закладах післядипломної освіти, а також системної самоосвіти та постійної практичної діяльності як керівників.

На сьогодні підготовка та підвищення кваліфікації професійних управлінців галузі охорони здоров'я в Україні проходить на базі Національної академії державного управління при Президентові України (НАДУ) та її регіональних інститутів, на базі кафедр управління охороною здоров'я ВМНЗ та закладів післядипломної освіти України, яких нараховується 17.

Таку систему орієнтовано на підготовку трьох керівних категорій працівників: керівників у сфері державного управління, менеджерів, орієнтованих на галузь охорони здоров'я, та керівників лікувально-профілактичних установ. Керівні кадри ВМНЗ варто віднести до першої категорії управлінців, оскільки ВМНЗ та заклади післядипломної освіти України підпорядковуються МОЗ України.

Відповідно до наказу МОН України від 9 листопада 2010 р. № 1067 “Про введення в дію переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787” [9] НАДУ та її регіональні інститути проводять підготовку фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр” за спеціальністю 8.15010003 “Державне управління (за галузями)”, спеціалізація “Управління охороною здоров'я”. Цільовою аудиторією для підготовки фахівців державного управління в галузі охорони здоров'я є керівники органів управління всіх рівнів, посадові особи місцевого самоврядування, керівники органів управління та закладів охорони здоров'я.

Метою магістерської програми є підготовка нового покоління фахівців, які б сприяли вдосконаленню та упровадженню дієвих механізмів державного управління та державної політики, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних із незадовільним станом суспільного здоров'я, ефективністю діяльності галузі охорони здоров'я, демографічною кризою.

Підготовка професійних управлінців галузі охорони здоров'я за спеціальністю 8.03060101 “Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)”, спеціалізацією “Медичний менеджмент” проводиться в більшості ВМНЗ та закладах післядипломної освіти України. Цільовою аудиторією для підготовки таких фахівців є управлінці страхових компаній, фахівці з медичного та фармацевтичного менеджменту, приватної інфраструктури охорони здоров'я та ін.

Такі фахівці мають узяти участь у формуванні приватної інфраструктури галузі охорони здоров'я, запровадити медичне страхування, забезпечити існування галузі на засадах: поєднання державних гарантій з демонополізацією, багатоукладної економіки, заохочення підприємництва і конкуренції.

Керівники лікувально-профілактичних установ та лікарі проходять підвищення кваліфікації на передатестаційних циклах у закладах післядипломної медичної освіти за спеціальністю “Організація та управління охороною здоров'я”. Такі цикли підвищення кваліфікації призначені поглибити теоретичну та практичну підготовку фахівців з організації та управління системою охорони здоров'я з періодичністю один раз на п'ять років.

Відповідно до наказу МОЗ України від 14 березня 2014 р. № 185 “Про перепідготовку за спеціальністю “Організація і управління охороною здоров'я” на



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

навчання та перепідготовку направляються претенденти на посади головних лікарів закладів охорони здоров'я, що надають високоспеціалізовану лікувально-профілактичну допомогу, їхні заступники та особи, зараховані до резерву на ці посади [8].

Навчання передбачає вивчення таких курсів, як менеджмент і маркетинг у галузі охорони здоров'я, економіка в галузі охорони здоров'я, організація та управління системою охорони здоров'я, організація первинної медико-санітарної допомоги та ін.

Отже, як уже зазначалось, форми такої підготовки не є обов'язковими для керівників ВМНЗ, тому стає очевидною необхідність у забезпеченні системи вищої медичної освіти програмами підготовки та підвищення кваліфікації такої категорії керівників та вдосконалення їхніх механізмів державного управління.

Отже, у цілому систему державного управління медичною освітою можна визначити як цілісну, ієрархічну, взаємопов'язану сукупність управлінських відносин щодо реалізації певними суб'єктами структурно розподілених функцій впливу держави на зміст, форми, стан, процеси, результати і пріоритети розвитку медичної освіти.

В контексті реформування системи охорони здоров'я України питання підвищення рівня професіоналізму керівників сфери охорони здоров'я, зокрема керівників ВМНЗ, стає особливо актуальним.

Удосконалення управління сферою охорони здоров'я на всіх рівнях означає модернізацію інфраструктури, опрацювання системи визначення пріоритетів, аналіз та обґрунтування політики в галузі медичного забезпечення, об'єктивність і справедливість під час розподілу ресурсів, формування адекватного бюджету, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетенції менеджерів сфери охорони здоров'я, зокрема керівників ВМНЗ.

Подальші наукові дослідження буде зосереджено на вдосконаленні системи професійної підготовки керівних кадрів охорони здоров'я в Україні з виділенням окремого напрямку – професійна підготовка керівних кадрів для ВМНЗ.

### **Література:**

1. Білинська М. М. Державне управління галузевою стандартизацією в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : автореф. дис. ... д-ра держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / М. М. Білинська. – К., 2004. – 32 с.

2. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку : [кол. моногр.] / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш, передмова Т. Д. Бахтеєвої ; за заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.

3. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні / [авт. кол. : М. М. Білинська, Я. Ф. Радиш, І. В. Рожкова та ін.] ; за заг. ред. проф. М. М. Білинської. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 240 с.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Карамішев Д. В. Механізми формування системи професійної підготовки керівних кадрів галузі охорони здоров'я в Україні / Д. В. Карамішев, Н. М. Федак // Теорія та практика державного управління. – 2011. – № 3 (34). – С. 1–8.

6. Курило Т. М. Державне управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Т. М. Курило. – К., 2006. – 16 с.

7. Про затвердження Концепції розвитку вищої медичної освіти в Україні : наказ МОЗ України та Академії медичних наук України від 12 вересня 2008 р. № 522/51. – Режим доступу : [https://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20080912\\_522\\_.html](https://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20080912_522_.html).

8. Про перепідготовку за спеціальністю "Організація і управління охороною здоров'я" : наказ МОЗ України від 14 берез. 2014 р. № 185. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20140314\\_0185.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20140314_0185.html).

9. Про введення в дію переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2010 р. № 787 : наказ МОН України від 9 листоп. 2010 р. № 1067. – Режим доступу : <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/387->

10. Проблеми сімейної медицини в контексті державної політики України з охорони здоров'я / Б. Б. Лемішко, І. О. Мартинюк, Р. Ю. Грицко [та ін.] // Державна політика у сфері охорони здоров'я. Ч. 2 / за ред. М. М. Білинської, Я. Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – С. 93–147.

11. Проект Національної стратегії розвитку освіти в Україні на 2012-2021 роки. – Режим доступу : <http://osvita-zm.org.ua/upload/files/reforma/815f84b163c88e724e796839db618bdc.pdf>.

12. *Радиш Я. Ф.* Державне управління охороною здоров'я в Україні: конституційно-правові засади / [передмова і загальне редагування Р. Н. Нижник]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 360 с.

13. Система управління якістю медичної освіти в Україні : монографія / І. Є. Булах, О. П. Волосовець, Ю. В. Вороненко [та ін.]. – Дніпропетровськ : АРТ-ПРЕС, 2003. – 212 с.

14. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 7 груд. 2000 р. № 1313/2000. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000/print1393487955187495>.

15. *Чернишенко Т. І.* Державне управління освітою фахівців охорони здоров'я в умовах перебудови галузі в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Т. І. Чернишенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.

**Gromova S.O. Professional Training of Leading Personnel of Higher Medical Education in the Context of Health Care System Reformation in Ukraine.**

*The current state of higher medical education system in Ukraine is analyzed. The necessity of higher medical educational institutions leadership's professional training in Ukraine is grounded. The topicality of the Health care and higher medical educational institution leadership's professionalism level raising in the context of Health care system reformation in Ukraine is determined.*

**Key words:** the Health care, public administration mechanisms, leadership's, higher medical educational institution, medical education, professional training, Certification training.

*Надійшла до редколегії 14.09.2015 р.*

# **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА**

**УДК 351.751**

**Т. В. Бельська,**

*к.держ.упр., докторант кафедри державної політики  
та управління суспільним розвитком НАДУ при Президентові України,  
м. Київ*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ІНСТИТУТІВ ГЛОБАЛЬНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНФЛІКТНИХ ЗОНАХ СУЧАСНОГО СВІТУ**

*Досліджується діяльність міжнародних організацій у конфліктних зонах сучасного світу; відзначається, що міжнародні організації набувають все більше впливу на міжнародну політику; вказується, що розширення їхньої діяльності є результатом формування глобального громадянського суспільства і спробою ненасильницького вирішення конфліктів, констатується, що включення представників громадянського суспільства на всіх етапах переходу українського суспільства від війни до миру є важливим проявом публічного управління.*

**Ключові слова:** глобальне громадянське суспільство, міжнародні неурядові організації, волонтерська діяльність, добродійність, міжнародні конфлікти.

Важливим завданням громадянського суспільства є створення комфортних відносин у суспільстві, а значить, вирішення соціальних протиріч. Громадські об'єднання стимулюють соціальну активність, інтеграцію й адаптацію людей у певний соціум. Їхню діяльність спрямовано на різні сфери суспільного життя: захист прав людини, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист населення, екологію, культуру. Ступінь залученості міжнародних неурядових організацій (далі – МНУО) до питань світової політики, у тому числі й у внутрішньодержавні та міжнародні конфлікти, залежить від змісту діяльності самих неурядових організацій.

У науковому середовищі досліджуються різні аспекти прояву глобального громадянського суспільства. Одним із найґрунтовніших аспектів серед досліджень слід назвати Європейське дослідження цінностей (EVS), Світове дослідження цінностей (World Values Survey, WVS), “Євробарометр”, дослідження, що здійснювалося Лабораторією глобального громадянського суспільства Лондонської школи економіки. Популярними серед дослідників останнім часом є питання добродійності, благодійності чи волонтерської діяльності. Науковий внесок у дослідження питань глобального громадянського суспільства зробили В. Степаненко [9],

М. Калдор [13, 14], розвитку його окремих складових – функціонуванню міжнародних громадських організацій, волонтерству й добродійності – присвятили свої праці Д. Горелов [2], О. Наумов [4], І. Тохтарова [10], І. Юрченко [12] та ін.

Відзначаючи значний внесок вищеназваних авторів у розвиток науки, слід зазначити, що науковцями практично не досліджувалася діяльність інститутів глобального громадянського суспільства в конфліктних зонах сучасного світу.

Мета статті – охарактеризувати діяльність інститутів глобального громадянського суспільства в конфліктних зонах сучасного світу; проаналізувати особливості становлення та розвитку МНУО, їхні напрями роботи в сучасних умовах нестабільного суспільного розвитку.

Кількість міжнародних громадських організацій, які почали з'являтися у другій половині XIX ст., непинно зростає. Якщо в 1850 р. у світі існувало тільки п'ять міжнародних організацій, то в 1914 р. їх було 330, у 1939-му – 730, у 1970-му – 2 300, а в 2000 р. у світі нараховувалося вже 45 674 МНУО [8, с. 2407]. Як бачимо з рис. 1, найбільші темпи зростання припадають на останню третину XX ст., що пояснюється процесом глобалізації.

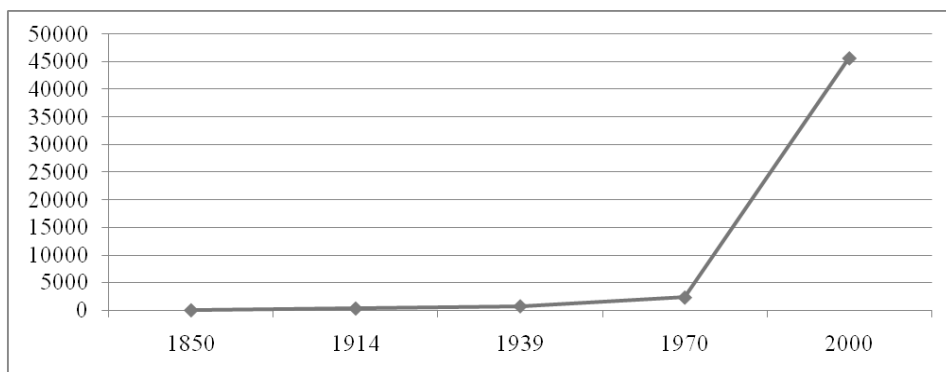


Рис. 1. Темпи зростання МНУО

Зростання неурядових організацій найбільше відзначається в країнах з ефективною системою управління та розвиненими демократичними інститутами.

МНУО діють на всіх п'яти населених континентах Землі. У 2013 р. 6 351 доброволець Організації Об'єднаних Націй у 129 країнах виконали 17 370 завдань. Штаб-квартири МНУО розташовуються в розвинених країнах Півночі (близько 90 % від загальної кількості; "Міжнародна Амністія" – у Лондоні, Міжнародний Комітет Червоного Хреста – у Женеві, "Оксфам" – в Оксфорді, "Трінпіс" – в Амстердамі та ін.). Найбільш помітними є МНУО гуманітарної, економічної та правозахисної спрямованості [4, с. 52]. Окремі МНУО є більш впливовими в світі, ніж уряди значної частини країн – членів ООН та інших міжнародних урядових організацій.

МНУО виконують такі важливі функції в конфліктних зонах сучасного світу:

- контроль за дотриманням прав людини;
- захист від загроз, розшук окремих осіб, груп і меншин біженців;
- документування військових злочинів, фактів і виявлення зниклих безвісти;
- запровадження альтернативних засобів масової інформації про події, не втягнутих в інформаційну війну; пропозиції ініціативи для встановлення діалогу, примирення та налагодження відносин;

– пропагування миру, подолання культури війни за допомогою мистецтва, музики, фільмів та культурних заходів;

– започаткування й упровадження ініціатив з демобілізації, роззброєння та демілітаризації;

– повторна інтеграція репатріантів на місця постійного проживання після закінчення воєнних дій, відбудова територій;

– психологічна та медична допомога особам, які перебували в зоні конфлікту.

Найбільшу зацікавленість у вирішенні проблем, пов'язаних із конфліктними ситуаціями, проявляють МНУО правозахисного, гуманітарного, екологічного та власне політичного характеру.

Гуманітарні неурядові організації надають матеріальну допомогу і підтримують біженців і постраждалих від воєн і стихійних лих. З кінця ХХІ ст. гуманітарні МНУО працюють практично в усіх гарячих точках світу. Важливим напрямом їхньої роботи є надання інформації світовій спільноті про стан справ у зонах воєнних конфліктів. Наприклад, після заяв Міжнародного Червоного Хреста світова громадськість звертає увагу на умови розміщення біженців, а також забезпечення безпеки постраждалому від війни населенню. Широку популярність, наприклад, отримали дії гуманітарних МНУО під час конфлікту в Руанді в 1994 р., коли активісти всього за кілька днів спорудили табори для 750 тис. біженців.

Найбільш значущою подією міжнародного життя останнього часу, у якій брали участь гуманітарні МНУО, стала ініційована низкою великих неурядових організацій міжнародна кампанія із заборони протипіхотних мін, що дозволила врятувати мільйони життів у різних куточках планети. Активісти гуманітарних МНУО допомагають повернутися до мирного життя особам, які пережили збройні конфлікти, і виступають посередниками між вчорашніми противниками, проводять моніторинг виборів, сприяють формуванню громадянського суспільства в постконфліктних регіонах тощо [4, с. 53].

Значна увага в роботі гуманітарних МНУО в конфліктних зонах сучасного світу приділяється наданню адресної благодійної допомоги людям, які зазнають фізичних та емоційних страждань і матеріальних труднощів. Зазвичай, національних ресурсів не вистачає для допомоги біженцям, внутрішньо переміщеним особам, тому щодо останніх для вирішення проблем здійснюється співпраця з міжнародними організаціями.

Робота та координація міжнародних організацій відбувається на основі Плану гуманітарного реагування [5]. Цей план призначено виключно для надання допомоги постраждалим в Україні. Україна належить до країн із середнім рівнем доходів та має загальнонаціональний і місцевий потенціал. Однак, оскільки цей потенціал швидко вичерпується, гуманітарне співтовариство виявляє готовність допомогти. У нього закладено оцінку ситуації щодо внутрішньо переміщених осіб та оцінку ресурсів, які потрібно залучити. Аналіз здійснюється на основі кластерного підходу. У межах цього підходу визначається набір проблемних сфер (освіта, тимчасовий притулок, продовольча безпека, охорона здоров'я, харчування, засоби до існування, якнайшвидше відновлення, захист, водопостачання, санітарія та гігієна і загальна координація), у межах яких працюють відповідальні організації та визначається цільова група, яка отримуватиме допомогу. Відповідно до цього підходу, протягом серпня-грудня 2014 р. на потреби кластерів було залучено 33 млн доларів. План стратегічного гуманітарного реагування на 2015 р. визначає 5 млн людей, які потребують допомоги, та 3,2 млн людей, які отримають допомогу відповідно до запланованих заходів у межах кластерів. Для виконання цього плану потрібно залучити 316 млн доларів. Ці дані є єдиним

доступним описом ситуації, що містить як оцінку матеріальних потреб, так і індикатори досягнення результатів роботи за кожним кластером.

Серед гуманітарних МНУО в зонах конфліктів слід відзначити найстарішу організацію – Міжнародний комітет Червоного Хреста. Саме він у 2014 р. підтвердив і повідомив, що в Україні відбувається воєнний конфлікт, після цього світова громадськість визнала існування конфлікту на сході України.

Відносно нова організація “Лікарі без кордонів” була заснована в 1971 р. групою французьких лікарів, які працюють у стаціонарних медичних установах, організовуючи масову вакцинацію населення та інші профілактичні заходи. У конфліктних зонах світу, зокрема таких, як Афганістан, Боснія і Герцеговина, Чечня, Косово, Бурунді, “Лікарі без кордонів” беруть участь у доставці й розподілі гуманітарної допомоги, а також прагнуть впливати на громадську думку, працюють зі ЗМІ в зонах конфліктів з метою поліпшення становища щодо прав людини на територіях, охоплених внутрішніми та міжнародними конфліктами.

Досить широко відомою в світі є МНУО “Міжнародна амністія”, що заснована в 1961 р. англійським юристом П. Бененсон з метою боротьби з порушеннями прав людини у всьому світі, особливо в місцях позбавлення волі, а також задля опікування долями захоплених у полон учасників конфліктів. Її представники розслідували долю в’язнів американської бази Гуантанамо і секретних в’язниць ЦРУ в європейських країнах. В українських реаліях невіршеним питанням, яким опікується МНУО “Міжнародна амністія”, залишається доля в’язнів, які перебувають у тюрмах на територіях, підконтрольних ДНР, ЛНР, та доля полонених учасників збройного конфлікту.

МНУО, що опікуються питаннями науки, культури та освіти, зі штаб-квартирами в США, Німеччині, Великобританії та інших західних країнах, зокрема Фонд Форда, Фонд Макартуров, Фонд Карнегі, Фонд Конрада Аденауера та ін., пропонують для внутрішньо переміщених осіб, зокрема, тренінги з відкриття свого бізнесу, курси іноземної мови, з користування комп’ютерною технікою, курси фінансової грамотності та ін. Вони є, водночас, осередками поширення західної культури, способу мислення і життя, демократії західного типу.

Правозахисні МНУО активно і досить успішно проводять правопросвітницькі заходи з метою зміни політики, упровадження нових законів щодо внутрішньо переміщених осіб, здійснюють правову просвіту населення щодо міжнародного права та їхніх особистих прав. Зокрема, в Україні МНУО “Freedom House” допомогла організувати опозиції так звану найбільшу регіональну систему цивільного моніторингу виборів, до якої було залучено більше тисячі підготовлених спостерігачів. Сьогодні “Freedom House” – незалежна правозахисна МНУО. Слід відзначити, що індекс свободи в Україні (рис. 2), який відстежується МНУО “Freedom House”, виріс з 4 до 3 (найкращий показник – 1, найгірший – 7).

Оскільки використання зброї під час конфліктів (не лише хімічної та ядерної) вражає навколишнє середовище, то екологічні організації в міру своїх можливостей сприяють зменшенню напруженості й конфліктності в світі.

Серед МНУО екологічного спрямування найбільш відомою є організація “Грінпіс”, що утворилася ще наприкінці 60-х рр. ХХ ст. в рамках кампаній протесту проти випробувань ядерної зброї.

Слід відзначити, що сьогодні чисельність противників “Грінпіс” не менше, ніж його прихильників, бо як наслідок акцій, проведених “Грінпіс” першими залишилися без роботи, а значить, і без засобів до існування, норвезькі китобой, канадські дроворуби, працівники інших підприємств, громадські та політичні діячі, чия кар’єра

обірвалася через дії “зелених” [4, с. 56–57]. МНУО “Грінпіс Інтернешнл” має ієрархічну глобальну структуру, що побудована за зразком військових формувань зі спецзагонами та підрозділами підтримки, уніформною, автономними засобами комунікації. Ступінь підготовки до тієї чи іншої акції у “Грінпіс” відповідає плануванню армійської операції, з організацією співпрацюють сотні наукових лабораторій, комп’ютерних центрів, аналітичних відділів і маркетингових груп, робота яких координується з єдиного центру. “Грінпіс” висвітлює акції в місцевій і світовій пресі. При цьому жодна акція не може пройти без схвалення у правлінні “Грінпіс Інтернешнл”. Щобільше, “Грінпіс” вдалося розробити і широко розрекламувати власні моральні принципи щодо норм екологічної поведінки, які часом безапеляційно нав’язують свої екологічні ідеали “кожній нормальній людині на планеті”. Слід сказати, що екологічні МНУО (“Грінпіс Інтернешнл”, Всесвітній фонд дикої природи, “Друзі Землі” та ін.) реально впливають на вирішення цілої низки глобальних проблем людства.

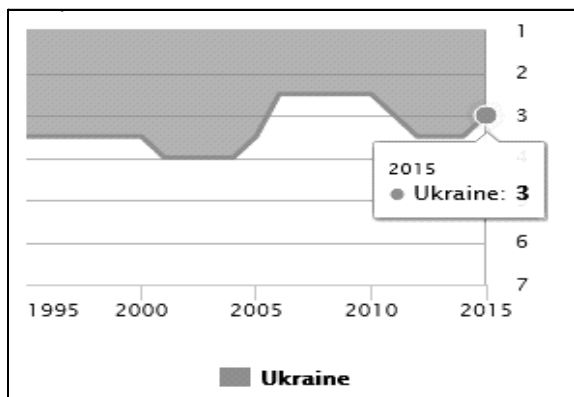


Рис. 2. Індекс свободи в Україні (за матеріалами “Freedom House” [3])

МНУО займаються також запобіганням конфліктам, або так званою превентивною дипломатією: сприяють діалогу між сторонами конфлікту, використовуючи різні засоби – семінари, переговори, розроблення стратегій, соціальні мережі та інші ініціативи для налагодження крос-культурних відносин. Наприклад, наприкінці 90-х рр. ХХ ст. ООН та науково-дослідні інститути й МНУО International Alert (Великобританія), РІООН Фонд (Нідерланди), Академія наук та Інститут етнології (Росія), Американська рада з міжнародних відносин (США), Йорк Університет і Swisspeace (Канада) заснували Форум з питань раннього упередження та раннього реагування.

Науково-дослідний інститут Swisspeace розробив методологію раннього упередження, відповідно до якої він здійснює моніторинг конфліктних ситуацій у Північній і Південній Америці, Африці та Азії. Міжнародна кризова група забезпечує регулярні звіти й брифінги про конфліктні зони. CARE International запустила кілька програм раннього упередження в зонах високого ризику – у Сальвадорі, Гондурасі та Нікарагуа. В Африці мережа WANEP готує ґрунт для ініціатив громадянського суспільства, заснованого під назвою Упередження та реагування мережі (WARN), що працюватиме в 12 з 15 країн – членів Економічного співтовариства західноафриканських держав (ЕКОВАС). Багатосторонню дипломатію або Track 1.5 втручання використовують International Alert (Великобританія), Центр Картера (США), церква громади Сант’Егідія.

У 2005 р. кілька неурядових організацій з Боснії, Сербії та Хорватії стали ініціаторами створення регіональної комісії зі встановлення істини щодо військових злочинів (RECOM), яка нині підтримується більше ніж 130 неурядовими організаціями та громадянами з усіх держав – наступниць колишньої Югославії. У воєнний час МНУО зробили свій внесок у збереження або поліпшення відносин шляхом так званої “дії через лінії конфлікту” – через неформальні обміни, діалог та спільні проекти.

МНУО також спеціалізуються на відновленні території після конфліктів. Це такі організації, як Європейська платформа для запобігання конфліктам і трансформації, Глобальне партнерство щодо запобігання збройним конфліктам (ГППВК).

Європейську платформу для запобігання конфліктам і трансформації було створено в 1997 р. Вона складається з приблизно 150 європейських організацій та національних платформ НУО, що працюють у галузі запобігання конфліктам та мирного будівництва.

ГППВК у 2002 р. розпочало діяльність Європейського центру з запобігання конфліктам (ЕССР), щоб після доповіді Генерального секретаря ООН у 2001 р. про запобігання збройним конфліктам створити глобальний порядок. Глобальну програму дій було представлено на всесвітній конференції громадянського суспільства в штаб-квартирі ООН.

МНУО проводять кампанії контролю за експортом зброї та виступають за підвищення обізнаності громадськості про економіку війни. МНУО “Eurostep”, (Бельгія, Брюссель) працювала, щоб привернути увагу установ ЄС до необхідності проведення моніторингу й аналізу у сфері торгівлі лісом, діамантами і нафтою, тому що це може стати причиною воєн через створення воєнних економік. Міжнародна кампанія “Даймонд” здійснювала тиск на політиків і приватні компанії, щоб уникнути незаконної торгівлі діамантами, що сприяє фінансуванню війни, як це було у випадку, наприклад, з Анголою. У 1998 р. 100 НУО заснували Міжнародну мережу дій проти стрілецької зброї (IANSА), спрямовану на обмеження поширення стрілецької зброї та скорочення нелегальної торгівлі зброєю.

Співпраця з неурядовими організаціями також активно заохочується державними структурами та міжнародними організаціями, зокрема ООН та ЄС. З кінця 1990-х рр., наприклад, парламентарії ЄС почали проводити регулярні зустрічі з неурядовими організаціями в рамках Контактної групи з прав людини та громадянського суспільства.

Міжнародні експерти відзначають стрімке зростання волонтерського руху в Україні. Це стало можливим тому, що в нашій країні існує давня традиція суспільної праці, взаємодопомоги, піклування про ближнього. Осіб, які працювали в цій сфері, називали громадськими діячами, альтруїстами, добродійцями, добровольцями тощо. Поняття “волонтерство” ввійшло в юридичну практику у зв’язку з постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1895, якою було затверджено Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг [5]. У 2011 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про волонтерську діяльність” [6]. Відповідно до Закону “волонтерська діяльність – Волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги”. Волонтерська допомога – роботи та послуги, що безоплатно виконуються і надаються волонтерами. Слід відзначити, що, наприклад, у Франції волонтер безоплатно працює не більше 3,5 години на тиждень і всяку працю повинно бути винагороджено. Закон України “Про волонтерську діяльність” містить низку обмежень: за віком щодо участі фізичних



осіб у волонтерській діяльності, покладення зобов'язань щодо обов'язкового страхування волонтерів та ін.

За даними соціологічного дослідження Інституту Геллапа (Американський інститут громадської думки, англ. American Institute of Public Opinion), 65 % населення Землі брали участь у волонтерській діяльності. У Сполучених Штатах Америки у волонтерській діяльності бере участь більше ніж 60 % населення, у Канаді – у середньому 191 годину на рік, в Ірландії – 33 % дорослого населення, у Франції – 19 %. Кожний третій німець (22 млн осіб) працює у волонтерських асоціаціях, проєктах і групах взаємодопомоги понад 15 годин на місяць. кожен другий данець займається волонтерською роботою у середньому 14 годин на тиждень. У Північній Кореї майже 4 млн осіб щороку присвячують волонтерству більш як 451 млн годин робочого часу, 26 % японців мають досвід добровольця [10, с. 3–4].

Серед найбільш помітних волонтерських організацій в Україні необхідно виділити волонтерське об'єднання “Народний тил”, що включає “Колеса народного тилу” (постачання машин до АТО), “Медичний народний тил” (постачання ліків до АТО), “HelpArmy”, “Крила Феніксу”, “Армія SOS”, “Народний проєкт”, “Волонтерська сотня”. Можна виділити чотири основних напрями роботи українських волонтерів: збирання та доставка в зону проведення АТО необхідних ресурсів; надання медичної допомоги постраждалим у ході її проведення; допомога вимушеним переселенцям; пошук зниклих безвісті та звільнення полонених. Дуже потужно у волонтерському русі представлено медичний напрям. Зокрема, волонтери-медики були задіяні під час збирання медикаментів. Відчутну підтримку волонтерському руху надає українська діаспора, представники якої пересилають до України грошові перекази, медичні препарати, господарські товари тощо [1]. При цьому вони створювали власні структури та входили до добровольчих батальйонів, надавали медичну допомогу у прифронтових лікарнях та забезпечували їх необхідним обладнанням. І саме волонтери-медики до налагодження стабільної роботи медичних служб під час бойових дій здійснювали їхні функції.

Необхідно також відзначити вагомий внесок українських громадян, які у волонтерській роботі використовують комп'ютерні технології. Правозахисний напрям у діяльності волонтерів в основному було спрямовано на захист прав тих людей, які потрапили у важкі життєві ситуації. Сьогодні вони допомагають вимушеним переселенцям оформити необхідні документи, входять до переговорних груп, що займаються звільненням заручників та пом'якшенням умов їхнього утримання. Розвиток волонтерського руху в окремих регіонах України має свої характерні особливості. Наприклад, харківські волонтери створили колективну мережу активістів, у якій працюють до десяти волонтерських груп – “Help Army30”. Кожна група веде свій напрям діяльності в регіоні: допомога силовим структурам, медичним установам, біженцям, пораненим та їхнім рідним. Водночас, для забезпечення силових структур необхідними матеріальними ресурсами місцеві бізнесмени створили фонд “Мир та порядок”, який почав координувати діяльність волонтерів та обласної влади. У такий спосіб бізнес узяв на себе відповідальність та створив своєрідний діалоговий майданчик для волонтерських організацій та владних структур [2, с. 18–20]. Досвід роботи волонтерів в Україні потребує подальшого глибокого вивчення.

Більшість з їхніх ініціатив отримали фінансування від ЄС, ОБСЄ, ООН, транснаціональних МНУО чи приватних благодійних фондів. Але неузгоджене фінансування призвело до такого явища, яке було названо “projectomania”. Багато організацій не мають досвіду фінансової звітності й ризикують втратити довіру донорів.

Отже, місцеві неурядові організації створили новий, але штучний ринок праці, який повністю залежить від зовнішнього фінансування та постійної міжнародної присутності.

Вищевикладене дозволяє констатувати, що суб'єкти громадянського суспільства мають важливий потенціал на міжнародному, регіональному та місцевому рівнях. Підтримка громадянського суспільства повинна отримати подальший розвиток, зокрема як ключовий елемент у повоєнній регенерації та мирній відбудові. Як бачимо, МНУО набувають все більшого впливу на міжнародну політику. Розширення діяльності МНУО є результатом формування глобального громадянського суспільства і спробою ненасильницького вирішення конфліктів. МНУО, зазвичай, працюють у країнах з перехідною економікою або країнах, що перебувають у кризовому стані.

Включення представників громадянського суспільства на всіх етапах переходу українського суспільства від війни до миру – від мирних переговорів і реалізації угод у сфері постконфліктної мирної відбудови – є важливим проявом публічного управління.

#### **Література:**

1. База перевірених організацій та волонтерів. – Режим доступу : <http://4army.com.ua> .
2. Горелов Д. М. Волонтерський рух: світовий досвід та українські громадянські практики : аналіт. доп. / Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський. – К. : НІСД, 2015. – 36 с. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/volonter-697e4.pdf> .
3. Індекс свободи в Україні // Сайт Freedom in the world 2015. – Режим доступу : <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.Vhk4GPntmko> .
4. Наумов А. О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления / А. О. Наумов // Государственное управление : электрон. вестн. – 2013. – Вып. № 39. – С. 49–76. – Режим доступа : [http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk\\_39\\_avgust\\_2013\\_g./problemi\\_upravlenija\\_teorija\\_i\\_praktika/naoumov.pdf](http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk_39_avgust_2013_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/naoumov.pdf) .
5. План гуманітарного реагування. – Режим доступу : [https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/ukraine\\_hrp\\_2015%20final\\_Ukr\\_0.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/en/system/files/documents/files/ukraine_hrp_2015%20final_Ukr_0.pdf) .
6. Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 10 груд. 2003 р. № 1895. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1895-2003-%D0%BF> .
7. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19 квіт. 2011 р. № 3236-VI. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3236-17> .
8. Союз Международных Ассоциаций // Yearbook of International Organizations: Guide to Global Civil Society Networks, 2000-2001. – Munich, 2002. – Vol. 1, B. – P. 2407.
9. Степаненко В. Глобальное гражданское общество: концептуализация и посткоммунистические вариации / В. Степаненко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 156–175. – Режим доступа : [http://i-soc.com.ua/journal/08\\_Stepanenko.pdf](http://i-soc.com.ua/journal/08_Stepanenko.pdf) .
10. Тохтарова І. М. Волонтерський рух в Україні: шлях до розвитку громадянського суспільства як сфери соціальних відносин / І. М. Тохтарова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2014. – № 2. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\\_2014\\_2\\_5.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_5.pdf) .
11. Тука Г. Воїни добра / Георгій Тука. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/person/2014/09/18/180486/> .
12. Юрченко І. В. Інституціоналізація волонтерського руху в Україні : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.03 / Ірина Вадимівна Юрченко. – К. : [Б. в.], 2009. – 16 с.
13. Kaldor M. Civil Society and Accountability / Mary Kaldor // Journal of Human Development. 2003. – Vol. 4, No. 1. – DOI : <http://grammatikhilfe.com/globalGovernance/publications/articlesAndLectures/civilSocietyAndAccountability.pdf> .
14. Kaldor M. In Defence of New Wars / Mary Kaldor. – 2013. – Stability: International Journal of Security & Development, 2(1): 4, pp. 1-16, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.at> .
15. Fischer, M. 2011, 'Civil Society in Conflict Transformation: Strengths and Limitations,' in Austin, B., Fischer, M. and Giessmann, H.J., eds. 'Advancing Conflict Transformation: The Berghof Handbook II', Barbara Budrich Publishers, Opladen/Framington Hills / Martina Fischer. – P. 287–313. – DOI : [http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/fischer\\_cso\\_handbookII.pdf](http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/fischer_cso_handbookII.pdf) .

**Bielska T. V. Activity of Global Civil Society Institutions in Conflict Zones of Modern World.**

*The article examines the activities of international organizations in conflict zones of the modern world; he noted that international organizations are becoming more influence on international politics; The author points out that the expansion of their activities is the result of a global civil society and non-violent conflict resolution effort, notes that the inclusion of civil society at all stages of Ukrainian society transition from war to peace is an important manifestation of the public administration.*

**Key words:** global civil society, international NGOs, volunteering, charity, international conflicts.

*Надійшла до редколегії 30.09.2015 р.*

**УДК 353.1/477(4-01)**

**Л. В. Хашиєва,**

*к.держ.упр.,*

*доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,*

*м. Харків*

**А. Г. Єгіозар'ян,**

*аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ,*

*м. Харків*

## **ЕВОЛЮЦІЯ МЕТОДІВ УРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ПРОБЛЕМНИХ ПОЛІТИЧНИХ МЕРЕЖ НА РІВНІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Статтю присвячено дослідженню еволюції методів урядування на рівні Європейського Союзу. Аналізується розвиток політичних мереж як однієї з форм урядування. Досліджується роль проблемних політичних мереж у політичній системі ЄС.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, урядування, проблемні політичні мережі, метод Спільноти, спільна компетенція, координаційна компетенція.

Європейський Союз – це утворення, у якому процес злиття внутрішньо- та зовнішньополітичного відбувається найбільш наочно. Уже Європейське об'єднання вугілля і сталі поєднувало в собі два конкурентних начала: “міжурядове співробітництво” та “наднаціональність”. Діалектична єдність та протиріччя між ними зумовили специфіку системи, надали імпульс розвитку свого роду транснаціональної форми регіональної інтеграції, транснаціональної політики. Рішення, що затверджуються на європейському рівні, породжують нові вимоги та політичні уподобання в громадян, і навколо них відбувається мобілізація партій та груп інтересів, які намагаються впливати на процес розроблення політики в ході виборів та лобювання.

Говорячи про методи урядування на рівні ЄС, загалом виділяють класичні та нові методи урядування (англ. New Modes of Governance). Найбільш відомий класичний метод – це метод Спільноти, до нових методів урядування відносять багаторівневе урядування, відкритий метод координації, делегування повноважень незалежним організаціям та публічно-приватне партнерство. У межах цього дослідження нові методи урядування осмислюються як елементи, що модифікують традиційний метод Спільноти.

Класичний метод Спільноти (*англ.* Community and intergovernmental methods) зберігся майже без змін у низці предметних сфер, у яких національні повноваження було повністю передано у відання інтеграційних інститутів. У найбільш стислому вигляді цей метод можна охарактеризувати так: Європейська Комісія (далі – Комісія) пропонує законопроекти, Рада Європейського Союзу виносить рішення за цими законопроектами, зазвичай кваліфікованою більшістю голосів та без участі Європейського парламенту (далі – Парламент). Метод Спільноти будується на функціоналістській логіці, згідно з якою аполітична наднаціональна адміністрація здатна вирішувати проблеми в окремих секторах політики найбільш ефективно. Торкаючись сфер спільної компетенції, необхідно зазначити, що на сьогодні ієрархічний метод Спільноти значно еволюціонував. Рубежем у процесі його еволюції стала програма 1992 р. щодо завершення створення Єдиного внутрішнього ринку. Як відомо, Єдиний внутрішній ринок реалізується через забезпечення свободи пересування людей, товарів, послуг та капіталів. Перед усіма учасниками інтеграційного проекту (перш за все урядовими акторами та господарськими суб'єктами) постали нові завдання з реалізації та підтримки зазначених чотирьох свобод. Власне, це були регуляційні завдання. Формування та реалізація зваженої політики регулювання ринкових відносин в інтеграційному масштабі потребували нових управлінських підходів.

Метод Спільноти став немовби універсальним каркасом для прийнятих рішень, що охоплює різноманітні взаємодії з приводу влади. Комісія почала відігравати роль “архітектора” цілей та правил регулювання. У Раді більш ретельно узгоджуються мінімальні стандарти, а також напрями гармонізації. Водночас вони доповнюються взаємним визнанням національних відмінностей та контрольних повноважень, що реалізуються в різних державах-членах по-різному. Значно зросла роль Парламенту. Він не дозволяє залишити поза увагою важливі неекономічні фактори (екологічні, регіональні, соціальні тощо) у процесі затвердження рамкових умов регулювання. Суд ЄС гарантує застосування правил та відновлює справедливість у відношенні окремих гравців ринку в разі їхньої дискримінації. Регуляторна модель створює рамочні умови імплементації наднаціональних рішень, поєднуючи комунітарні стандарти з відмінностями між країнами [4]. Політика регулювання характерна для всіх секторів, у яких відбувається будівництво та вдосконалення єдиного внутрішнього ринку. Вивчення її формування та виконання дає уявлення щодо того, як еволюціонував метод Спільноти до теперішнього часу.

Дослідженню методів європейського врядування присвячено значну кількість наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних авторів. Серед них слід окремо виділити праці Т. Берцель, М. Доусона, Х. Йоргеса, Г. Маркса, К. Радаеллі, Е. Радулова, Ч. Сейбла, Д. Трубека, Л. Хуге, Дж. Цейтлина та ін.

В Україні проблеми європейського врядування набувають особливої актуальності на початку ХХІ ст. і висвітлюються в наукових працях М. Долішнього, В. Князева, О. Крупчан, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Мартиненка, О. Молодцова, П. Надолішнього, Л. Савенка, В. Сичової, Ю. Шарова та ін.

Європейський досвід упровадження принципів належного врядування досліджували В. Аверьянов, Г. Агаманчук, В. Бакуменко, В. Баштанник, В. Вакуленко, І. Грицяк, О. Грибко, В. Кравченко, В. Мамонова, В. Стрельцов, С. Романюк та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, процеси трансформації методів європейського врядування в напрямі розвитку мережевої взаємодії залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є аналіз еволюції традиційного методу Спільноти та дослідження ролі проблемних політичних мереж у сфері спільної та координаційної компетенції Європейського Союзу.

Формування порядку денного, формулювання та уточнення проєктів майбутніх рішень – важливий етап всього процесу врядування. Адже на стадії прийняття вже сформульованих законопроєктів у них можна внести лише корективи, а викласти їх повному значно складніше, аніж раніше, коли вони лише обговорювались. Якщо звернутися до теорії політики, то етап формування порядку денного виявиться початковим етапом у процесі трансформації вимог та залучення громадян до політичних рішень та дій. Вимоги неурядових суб'єктів політики як закономірний відгук на вже вжиті заходи можуть надходити до урядових суб'єктів за каналами, ступінь інституціоналізації яких різний. Інституціональне оформлення процесу формування порядку денного може визначити коло учасників цього процесу та відповідати тому чи іншому (ієрархічному/мережевому) ідеальному типу управління. У випадку з ЄС законодавчу ініціативу закріплено за Комісією, і вона інституціонально оформлює доступ до цього процесу інших суб'єктів. Практика взаємодії Комісії з неурядовими суб'єктами на стадії формування порядку денного змінюються вже протягом останніх двадцяти років. Після ратифікації Маастрихтського договору 1992 р. вона особливо помітно стала трансформуватися в напрямі більшої інституціоналізації. Ці зміни знайшли відображення в нових редакціях установчих актів ЄС, але ініціювались вони нерідко самою Комісією.

Важливою віхою в реалізації Комісією своєї стратегії підготовки проєктів рішень стала публікація в 1993 р. повідомлення за назвою “Відкритий структурований діалог між Комісією та спеціальними групами інтересів” [1]. У документі йшлося про виконання зобов'язань Комісії, викладених у робочій програмі за 1992 р. У програмі, зокрема, визначалося, що зв'язки між інститутами ЄС та групами інтересів повинно бути оформлено більш чітко. Іншою важливою віхою на шляху структурування діалогу Комісії з групами інтересів було видання нею в 2001 р. Білої книги європейського врядування [5]. Навіть назва цього документа є характерною. Вона свідчить на користь того, що поняття “врядування” (*англ.* governance) використовується не лише науковою, але й політичною спільнотою Європейського Союзу. Інтерес до терміна зростав у процесі розширення ЄС. Після того як він почав включати в себе 28 держав-членів, проблеми управління інтеграційною політичною системою як єдиним цілим вийшли на перший план. Політичну концепцію врядування, запропоновану Комісією в Білій книзі, можна визначити як формулу виживання ЄС – адже згідно з нею в ЄСМ знайдеться місце для всіх його учасників: громадян, національних держав, регіонів [5, р. 11–32]. Її сформульовано в такий спосіб, щоб звільнити їх від цілої низки уявлень щодо європейської супердержави, яка викликає стійке відторгнення в низки держав-членів.

Уявлення про врядування, запропоноване Комісією, не претендує відкрито ні на національний суверенітет, ні на національну ідентичність. Водночас ця концепція утверджує ЄС як політичну одиницю, ціле, здатне на самостійні кроки, а не “місце зустрічі/клуб суверенних держав” [5, р. 7–10]. Тим самим Комісія уникає і крайнощів міжурядового підходу. Біла книга ідентифікує проблему недовіри громадян до складної системи ЄС. У ній Комісія проголошує необхідність реформи методу Спільноти шляхом більш ефективного доповнення арсеналу розроблення політики ЄС незаконодавчими інструментами.

Комісія визначає п'ять принципів “належного врядування”: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та послідовність [5]. Під відкритістю мається на увазі стиль роботи наднаціональних інститутів, що міг би характеризуватися “більш відкритою

манерою”. Відповідно до нього наднаціональні інститути зобов’язані разом із державами-членами активно висвітлювати серед найбільш широкої громадськості діяльність та рішення Європейського Союзу, використовуючи при цьому просту мову, доступну розумінню пересічних європейських громадян. Згідно з принципом участі якість, значущість та дієвість курсу політики та рішень, що приймаються на наднаціональному рівні, залежать від залучення широкого кола зацікавлених осіб у процес розроблення політики – від зародження концепції до імплементації рішення. Принцип підзвітності трактується так: ролі інститутів у законодавчому та виконавчому процесах повинна бути більш зрозумілою. Кожен інститут повинен бути відповідальним за те, що він робить в ЄС. Ефективність, на думку Комісії, означає, що політичні рішення повинні бути своєчасними, такими, що відповідають суспільним потребам, заснованими на зрозумілих цілях та оцінюванні потенційних наслідків і, де це можливо, на минулому досвіді. Принцип послідовності вимагає політичного лідерства, для того щоб гарантувати послідовний підхід до політики всередині складної системи [5].

Згідно з Білою книгою, “європейське” врядування виникає завдяки взаємодії неурядових, урядових та наднаціональних акторів. У Білій книзі визначено новий спосіб демократичного управління в розумінні Комісії, що спирається на альтернативні наднаціональні канали агрегації уподобань або деліберації, тобто обговорення. Відповідно до загальних принципів, викладених у Білій книзі, у 2002 р. Комісія видала Повідомлення [2], що встановлює рамкові умови для проведення нею консультацій з усіма зацікавленими сторонами. У Повідомленні знову перераховуються ті ж самі принципи, яким повинна слідувати сама Комісія, консультуючись з іншими акторами. Повідомлення також встановлює стандарти проведення консультацій. Згідно з цими стандартами необхідно:

- 1) щоб зміст консультацій був зрозумілим;
- 2) учасники мали змогу висловити власну думку;
- 3) комісія публікувала анонси та матеріали консультацій;
- 4) учасникам надавалося достатньо часу для зворотної реакції (зазвичай, вісім тижнів);
- 5) щоб гарантувався адекватний зворотний зв’язок, який би підтверджував, що думка зацікавленої сторони була отримана Комісією.

Ці консультаційні стандарти застосовуються на стадії формування політики з 2003 р. Вони гарантують, що консультації проводяться Комісією у відкритій та доступній манері.

Публічні консультації, що поводяться різними генеральними директорами Комісії, організовані, зазвичай, за одним шаблоном. Висування законодавчих ініціатив попереджається публікацією анкет на офіційних сайтах директоратів, потім відводиться певний термін на збирання коментарів та відгуків. У публічних консультаціях можуть брати участь різні асоціації громадян, господарські суб’єкти та окремі індивіди. Механізм публічних консультацій також відкрито для держав-членів в особі національних та регіональних органів влади.

Вивчення стандартів проведення публічних консультацій дозволяє здійснити певні теоретичні узагальнення. Важливо наголосити, що інститути ЄС у процесі своєї повсякденної діяльності враховують положення, закріплені в нових редакціях основоположних актів Євросоюзу. Договір про запровадження Конституції для Європи та Лісабонська угода вказують, що Комісія “проводить широкі консультації з відповідними сторонами з метою забезпечення прозорості та узгодженості діяльності Союзу” [3]. Це означає, що, попри “конституційну кризу”, процес конституційного розвитку Союзу не

стоїть на місці. Політична практика підтримує ще не затверджену формально-юридичну структуру ЄС. Зокрема, Євросоюз функціонує згідно з Лісабонським договором. Однак цей процес упровадження положень нового Договору до 2009 р. мав неформальний характер і тому сприяв посиленню “сітьових” елементів європейського врядування.

Новації у практиці залучення груп інтересів до процесу формування законодавчих ініціатив використовуються для підвищення прозорості взаємодії Комісії з неурядовими суб’єктами. Консультації, особливо ті, що організовані за допомогою мережі Інтернет, є односторонніми. Це не найбільш ефективна для груп інтересів форма впливу на управлінський процес. Консультації набувають повноцінного формату спільного розроблення політики тоді, коли вони стають частиною постійної мережевої взаємодії. Комісія організує мережеву взаємодію на стадії формування політики з низки причин. Перш за все вона дозволяє виявити та більш точно визначити загальноєвропейський інтерес у будь-яких сферах. Крім того, проблемні політичні мережі, у діяльність яких залучено різні неурядові організації, дозволяють Комісії дистанціюватися від національних урядів. З представниками національних урядів співробітники Комісії працюють на стадії імплементації політики вже в закритих трансурядових мережах. Трансурядові мережі організовані більш ієрархічно порівняно з проблемними мережами. У них обмежене коло членства, не всі з них легко ідентифікувати. Крім того, вони виконують інші функції в управлінському процесі. Якщо проблемні відкриті мережі загалом слугують підвищенню демократичної легітимності наднаціонального процесу, то закриті трансурядові мережі необхідні для підвищення ефективності виконання прийнятих рішень. На цій стадії відносини субординації проявляються більш чітко та однозначно. Отже, на стадії формування порядку денного Комісія не лише проводить консультації, але і створює відкриті проблемні мережі як особливу форму управління, до чого її Договір не зобов’язує.

Сучасний метод Спільноти у сферах змішаної компетенції на стадії формування порядку денного виглядає як інституціоналізована мережева взаємодія Комісії із зацікавленими сторонами. До розроблення законопроектів залучено різнотипних акторів. Розгляд інтеграційної практики в цьому разі скоріше підтверджує теоретичні підвалини концепції політичної мережі, аніж багаторівневого врядування.

Важливе значення, як і раніше, в інтеграційній системі має пошук консенсусу й компромісу. Це посилює змішаний характер сфер відповідальності: всі учасники мережевої взаємодії у більшому чи меншому ступені схвалюють висунуті Комісією законотворчі ініціативи. Крім того, ті актори, у кого певних ресурсів більше, мають більше шансів на просування вигідних їм формулювань. Виникає уявлення щодо консенсусно-елітарної системи прийняття рішень, непрозорість якої пом’якшено за рахунок процедурного різноманіття форм залучення неурядових суб’єктів до процесу підготовки рішень на наднаціональному рівні.

#### **Література:**

1. An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups. COM 93/C63/02 / European Commission // Official Journal of European Community. – V. 36. – 5 March 1993. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1993:063:FULL&from=EN>.

2. Communication from the Commission towards a reinforced culture of consultation and dialogue. COM(2002)704 / Commission of the European Communities. – Brussels, 11.12.2002. – Access mode : [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf).

3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of European Community. –

V. 50. – 17 December 2007. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.

4. Wallace H. Policy-making in the European Union / H. Wallance. – Oxford, 2000. – P. 30–36.

5. White Paper on European Governance / European Commission. – Brussels. – July 2001. – Access mode : [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm).

**Khashiyeva L. V., Eghiozaryan A. G. Evolution of governance methods and development of issue political networks in the European Union.**

*The article is devoted to the study of evolution of the governance methods at the European Union level. The analysis of development of political network as one of the governance modes is done. The role of issue political networks in the EU political system is considered.*

**Key words:** European Union, governance, issue political networks, Community method, shared competence, supporting competence.

*Надійшла до редколегії 10.09.2015 р.*

**УДК 316.354:354**

**Є. О. Твердохлібов,**

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

## **СУЧАСНІ ЗАКОРДОННІ ПРАКТИКИ НАЛАГОДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І ГРОМАДСЬКІСТЮ**

*Розглянуто закордонний досвід організації комунікативного процесу між органами публічного управління та громадськістю. Визначено кілька основних механізмів налагодження такої взаємодії, зокрема правовий (легалізація взаємодії), організаційний (створення спеціальних інститутів, що підтримують взаємодію) та інформаційно-технологічний (розвиток електронного урядування).*

**Ключові слова:** влада, суспільство, громадяни, комунікація, комунікативна взаємодія, Інтернет, електронне урядування, електронна демократія, громадянське суспільство.

Соціально-економічні й соціально-політичні трансформації, що відбуваються в Україні протягом останнього року, актуалізували цілу низку суперечностей у системі державного та регіонального управління, які негативно відбиваються на ефективності публічного управління в цілому. Вони стали особливо помітними на тлі великих соціальних очікувань, які суспільство поклало на нову владу після революційних подій початку 2014 р. та які значною мірою досі не справдилися. Однією з таких показових суперечностей є відсутність налагодженої взаємодії між владними структурами та громадськістю на всіх рівнях публічного управління, нездатність багатьох посадовців налагодити діалог з мешканцями відповідних територій попри наявність відповідних вимог Уряду та цілої низки нормативно-правових актів, спрямованих на покращання комунікативного процесу. Зазначена ситуація зумовлює необхідність вивчення та узагальнення практик розвинених країн, які протягом останніх 20-30 років нагромадили неабиякий позитивний досвід у цій сфері.

Проблема налагодження комунікативної взаємодії між органами публічного управління та громадськістю у XXI ст. стала достатньо популярною серед українських



фахівців у сфері державного управління. Зокрема, у тому чи іншому аспекті її досліджували В. Алексєєв, О. Антонова, О. Бажинова, В. Бакуменко, Н. Балабанова, Т. Бутирська, М. Вавринчук, М. Гирик, А. Дегтяр, Н. Діденко, К. Доскаленко, Л. Ємець, О. Крутій, В. Ладиченко, М. Месюк, В. Олуйко, О. Петрос, О. Радченко, Є. Романенко, В. Солових, Ю. Сурмін, С. Хаджирадєва, І. Ходжило, П. Шевчук, В. Якимець та ін. Між тим питання узагальнення кращого світового досвіду та інноваційних практик комунікативної взаємодії в розвинених країнах світу поки що залишалось поза увагою більшості вітчизняних науковців.

Отже, метою статті стало узагальнення та визначення основних механізмів та інструментів комунікативної взаємодії між органами публічного управління та громадськістю в розвинених країнах.

Комунікативна взаємодія сприймається як різновид раціональної соціальної взаємодії, заснованої на довірі та взаємоповазі учасників комунікації та спрямованої на забезпечення рівноправного діалогу та/або спільної взаємокорисної діяльності. Комунікативна взаємодія передбачає взаємну (суб'єкт-суб'єкту) орієнтацію партнерів, які прагнуть почути один одного, надаючи гармонійного і, водночас, раціонального характеру цьому процесу. У ХХІ ст. комунікативна взаємодія стає основою розвитку більшості систем публічного управління розвинених країн. Налагодження такої взаємодії відбувається завдяки реалізації низки взаємопов'язаних заходів.

*Перший – формалізація та інституціоналізація взаємодії.* На формальне підтвердження значущості комунікативного аспекту в своїй діяльності уряди багатьох європейських країн ухвалюють спеціальні документи, що легалізують та інституціоналізують таку взаємодію [5, 7, 9]. У цих документах відбито дві основні мети, а саме їхню спрямованість: на активізацію участі громадян у соціально-політичних процесах та громадському житті; на створення механізмів співпраці, які б частково звільняли державу від надання деяких послуг населенню.

З цією метою в зазначених документах проголошено принципи співпраці між державним та недержавним секторами, визначено базову структуру майбутнього партнерства, викладено загальні наміри і конкретні кроки з боку держави щодо реалізації принципів співпраці у вигляді практичних механізмів.

Зазвичай, такі документи є результатом спільних зусиль і переговорів усіх зацікавлених сторін: органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, бізнесу тощо. Вони можуть бути різні за формою: від двосторонніх офіційних угод (наприклад, договори, укладені між державою і громадянським суспільством Великобританії), до угод “де-факто”, прийнятих у вигляді державних програм урядом (Хорватська програма співпраці) або парламентом (Концепція розвитку громадянського суспільства Естонії).

Користь від таких документів є обоюдною як для органів публічного управління, так і для громадян та їхніх об'єднань. З одного боку, нормативні закріплені угоди, договори, програми тощо дають можливість різним громадським об'єднанням отримати більш значну підтримку своєї діяльності та, відповідно, розширити сфери своєї діяльності в інтересах суспільства. З іншого – коли держава включає в свою політику діалог і партнерство з громадянським суспільством, останнє за допомогою такого партнерства може успішніше виконувати свої завдання. Ключ до успішної комунікативної взаємодії – це гарантії дотримання взаємних інтересів, повага і довіра до цілей та інтересів одне одного.

Слід, однак, відзначити, що недостатньо лише скласти політичний документ про співпрацю – саме по собі це не можна вважати “успішним результатом процесу взаємодії”.

У п. 15 англійської угоди її називають “вихідною точкою”, підкреслюючи той факт, що ефективність взаємодії визначається багатьма кількісними та якісними показниками, серед яких виділяються такі, як частота контактів, конструктивність діалогу, готовність до компромісів, рівень вирішення проблеми тощо [17, с. 26]. Ідеальним варіантом, що формалізує комунікативну взаємодію, є документ, який мав би силу закону і вказував чіткі терміни виконання певних зобов’язань, але навіть сам процес зустрічей, обговорень, переговорів щодо його ухвалення може принести більше, ніж від нього очікували, якщо результатом його буде відпрацювання конкретних кроків щодо подальшої взаємодії.

Загальним орієнтиром для ухвалення таких документів в Європейському Союзі виступає “Біла книга з питань публічного управління в Європі”, прийнята Європейською Комісією (ЄК) 25 липня 2001 р. [16]. “Біла книга” – це політичний документ, у якому проголошується п’ять основоположних принципів взаємодії влади з громадянами (відкритість, участь, підзвітність, ефективність і координація) і майбутні заходи, засновані на цих принципах, включаючи діалог, консультації та формування партнерств, які є віддзеркаленням зобов’язань ЄК на майбутнє. При цьому ЄК також узяла на себе зобов’язання прийняти низку конкретних заходів щодо поліпшення й роз’яснення європейського законодавства, опублікувати рекомендації, розробити стандарти і критерії, організувати громадські дебати і розробити етичний кодекс з організації взаємодії.

На основі “Білої книги” у більшості західноєвропейських країн прийнято аналогічні політичні документи. При цьому існує два основних підходи до формування змісту документа: або накреслити загальну основу майбутньої співпраці, а деталі розробити у процесі реалізації (як у Великобританії та Данії), або прийняти текст, у якому детально розписано різні аспекти майбутньої співпраці та перебігу реалізації (як Естонська концепція розвитку громадянського суспільства) [6]. Між тим, як показує досвід, успіх реалізації комунікативної взаємодії не залежить від того, який підхід було обрано. Швидше, він залежить від законодавчих і політичних механізмів, що забезпечують виконання договірних зобов’язань. При цьому спільним для всіх таких документів є такі розділи:

1. Принципи взаємодії, серед яких спільними є: обов’язкова участь громадськості у прийнятті публічно-управлінських рішень, гнучкість інструментів державного управління, підзвітність, відкритість, пропаганда ненасильства і рівності людей, координація, прозорість і відповідальність за використання державних ресурсів.

2. Загальний огляд напрямів комунікативної взаємодії: надання послуг, законотворчість та інші процеси прийняття рішень, доступ до інформації, формування національної та регіональної політики в різних сферах, децентралізація, розвиток соціального підприємництва, а також конкретні інструменти співробітництва, включаючи публічні дебати, консультації, спільні консультативні органи та органи прийняття рішень, партнерські угоди про спільне надання послуг, обмін інформацією, право на ініціативу тощо.

3. Питання фінансування інституціональних структур взаємодії: опис різних механізмів фінансування (довгострокові, короткострокові програми фінансування), зобов’язання зі створення системи оподаткування, що містить прямі й непрямі стимули для налагодження взаємодії, зобов’язання з розроблення законодавства, що сприяє залученню додаткових коштів у мережі, реалізацію програм тощо. Зазвичай, документи не встановлюють конкретних правил фінансування, замість цього вони передбачають розроблення політики фінансування, відповідних механізмів, стандартів або моделей, покликаних забезпечити розвиток комунікативної взаємодії.

4. Реалізація: у цьому розділі відбито терміни і рівень реальної готовності органів публічного управління дотримуватися принципів і цінностей, викладених у політичному документі. Сюди включаються короткострокові й довгострокові завдання, розподіл обов'язків між різними державними установами, які братимуть участь у процесі виконання угод. Також тут може бути запропоновано інструмент моніторингу та оцінювання, положення про перевірку виконання та перегляд документа тощо. Для успішної реалізації політичного документа важливо, наскільки конкретними є ці положення. Загальний характер документа не завжди дозволяє включити в нього конкретні терміни, але, щоб угода виконувалася, зміст даного розділу необхідно зробити максимально конкретним, а також передбачати механізм координації дій. Наприклад, у Хорватській програмі співпраці передбачено, що її будуть щорічно аналізувати і переглядати на нараді уряду з представниками третього сектора, а результати кожної такої наради будуть опубліковані й передані до парламенту [3]. Договір Великобританії дає повноваження спеціально створеній групі представників міністерств здійснювати нагляд за виконанням Договору та “сприяти його прийняттю іншими органами публічної влади” і розвивати ефективне спілкування між сторонами [17].

Конкретний зміст політичного документа про взаємодію може бути різним залежно від правової природи цього документа, рівня співпраці, що існує, законодавчих, політичних і громадських традицій даної країни, а також від державного органу, що прийняв документ.

У більшості випадків процес реалізації таких політичних документів показав, що до участі в ньому слід залучати всі сторони – усі задіяні публічні структури, широке коло організацій громадянського суспільства та громадськість у цілому. При цьому необхідно: забезпечити участь експертів на етапах складання та обговорення документа; приділити увагу контролю, моніторингу та звітності про перебіг та результати виконання зобов'язань; включити в документ план або загальну схему майбутніх дій із зазначенням відповідальних; не пропустити початковий імпульс, не дати згаснути готовності виконати задумане; поширювати інформацію та підвищувати обізнаність про документ і процес його реалізації (а також про ту користь, яку він дає всім сторонам).

Також важливо підкреслити, що національні угоди, програми, договори мають обов'язково розвиватися та конкретизуватися в регіональних та місцевих документах. Між тим існує два основних підходи щодо організаційного забезпечення цього процесу. “Традиційний” підхід передбачає перенесення центрального договору на місцевий рівень, як це зроблено у Великобританії. “Локалізація договору” може послугувати критерієм оцінювання успіху національної (центральної) стратегії чи політичного документа. Заяви, принципи та цілі національного документа на місцевому рівні навіть легше тлумачити і застосовувати, оскільки партнери краще знають один одного і, зазвичай, більш тісно взаємодіють між собою; проблеми на місцях більш очевидні та легше піддаються вирішенню, а переговори і “договори” здебільшого мають більш практичний і менш політичний (концептуальний) характер, ніж на національному рівні.

При цьому в Англії в липні 2001 р. було опубліковано спеціальне Керівництво зі складання місцевих договорів, покликане допомогти соціальним партнерам на місцевому рівні в їхніх переговорах [14].

Інший підхід до оформлення партнерства демонструє приклад Польщі, де процес інституціоналізації комунікативної взаємодії розпочався на місцевому рівні в умовах відсутності рамкового документа на національному.

Проте і за першого, і за другого підходу результатом процесу стало формування чітких механізмів організації й налагодження комунікативної взаємодії для всіх органів публічного управління.

Загальні місцеві форми співпраці, зазвичай, є віддзеркаленням форм і практики співпраці на національному рівні. Іноді при місцевій раді існує комітет чи підкомітет, який займається організацією та налагодженням узаємодії; іноді за цю роботу відповідає спеціальний відділ мерії або один працівник у відділі зі зв'язків із громадськістю. Є й інші варіанти.

Наприклад, у Великобританії функціонує Бюро консультацій для громадян (БКГ), яке надає безкоштовні, конфіденційні, об'єктивні та незалежні консультації громадянам через неурядові організації з будь-якого питання, що стосується різних аспектів їхнього життя [1, с. 16]. Кожне таке бюро є незалежною благодійною організацією, що одержує фінансування від держави у вигляді грантів від місцевих органів влади та бізнес-структур, а також від благодійних фондів та приватних жертводавців. БКГ щорічно допомагають вирішити тисячі нагальних проблем громадян, включаючи погашення кредитів, отримання пільг, житлові питання, проблеми зайнятості та імміграції. Консультанти допомагають заповнювати форми, писати листи, вести переговори з позикодавцем, а також представляють клієнтів у суді.

Виявилось, що ця модель може бути адаптована для країн Центральної та Східної Європи. Бюро консультацій для громадян, побудовані за британською моделлю, діють у Чеській Республіці, Польщі та Литві.

Цікавою формою, що сприяє покращенню якості комунікативної взаємодії, є створення “гонгів”, або “квазі-НУО”, – громадських об'єднань, створених або фінансованих державою. Відмінною рисою таких організацій є те, що, попри “приналежність” державі, вони незалежні від політичного істеблшменту з точки зору керівництва організацією та з професійної точки зору. Вони можуть приймати різноманітні форми і відігравати різні ролі – від фондів, що займаються збором коштів і видачею грантів (наприклад, державні фонди в Угорщині та Франції), до просування певних суспільних інтересів та надання послуг (наприклад, асоціації муніципалітетів) або некомерційної проектної діяльності (наприклад, суспільно корисні компанії в Угорщині).

У діяльності “гонг” поєднуються функції та інституційні форми держави та громадських об'єднань. Ключовим фактором, що визначає їхню здатність сприяти соціальному розвитку та співробітництву між двома секторами, є ступінь їхньої реальної незалежності від політичного впливу.

Прикладом “гонг” у Данії є Центр волонтерства, створений у 1992 р [3, с. 47]. Він був заснований як самокерована незалежна структура з власною наглядовою радою при міністерстві з соціальних питань. Центр волонтерства надає послуги громадським соціальним організаціям та асоціаціям у формі, наприклад, консультацій, навчання та розробки методології. Крім надання послуг організаціям, на Центр покладено обов'язок з передачі знань і досвіду міністерству з соціальних питань та іншим державним органам та партнерам.

Ще однією нетрадиційною формою організації взаємодії є створення «телекотеждів», які допомагають зв'язати ізольовані сільські громади з рештою світу. Завдяки цій ініціативі до невеликих громад приходять інформаційні технології, що створюють можливості для спілкування та особистого розвитку людям, які ізольовані від світу в своєму повсякденному житті. Перший телекотеждж відкрився в 1985 р. в Швеції, у Вемдалені – селі на півночі країни неподалік від кордону з Норвегією [12]. Метою першого телекотеджа було створення робочих місць, умов для професійної

підготовки і надання послуг жителям цієї віддаленої частині Швеції шляхом надання комп'ютерного та телекомунікаційного обладнання всім, хто був готовий присвятити свій час і сили тому, щоб навчитися користуватися цією технікою. Менш ніж через чотири роки в Скандинавських країнах створювалося вже близько 40 телекотежджів. Для сприяння співробітництву було створено Асоціацію північних телекотежджів. Відзначимо, що дуже скоро ця ідея отримала своє поширення в усьому світі. На сьогодні 75 країн вже вступили у всесвітню організацію – Міжнародний союз телекотежджів.

*Другий захід – налагодження неформальних комунікацій.* Особливо варто звернути увагу на особливості прийняття публічно-управлінських рішень у розвинених європейських країнах, які передбачають широкий спектр форм формалізованих і неформальних комунікацій. Неформальні консультації – одна з найпоширеніших форм взаємодії між європейськими чиновниками та представниками громадськості. Часто такі консультації мають форму зустрічей “тут і зараз” (“ad hoc meetings”), які не мають формальних рамок. Дуже часто вони відбуваються в Інтернеті за допомогою соціальних мереж, на спеціальних форумах, сайтах, блогах тощо. Інколи таке спілкування відбувається за допомогою телефона.

Водночас в Європейському Союзі представників громадськості включено в діяльність багатьох консультативних комітетів (“advisory committees”) як експертів. Прикладом діяльності таких дорадчих органів може послугувати Дорадча група з загальної сільськогосподарської політики (Advisory Group on Common Agricultural Policy), яка включає представників комерційного сектора й таких громадських організацій, як Європейське екологічне бюро (European Environmental Bureau), Єврогрупа із захисту тварин (Eurogroup for Animal Welfare) та ін. Основна функція таких структур – експертна, що дозволяє ЄК приймати зважені рішення з урахуванням думки фахівців.

Регулярні зустрічі широкого кола громадськості з чиновниками з Єврокомісії стали можливими, тільки-но було створено європейські асоціації, що включають значну кількість громадських об'єднань національного масштабу: Вісімка Зелених (Green Group of Eight), Європейський альянс за громадське здоров'я (European Public Health Alliance або ЕРНА), Соціальна платформа (Social Platform), Європейський молодіжний форум (European Youth Forum) та ін. [11].

*Третій захід – активний розвиток електронного урядування.* Принципи електронного урядування активно упроваджуються і у правовий простір розвинених країн. Наприклад, у США в 1996 р. було прийнято закон “Про свободу інформації”, у якому детально розписано обов'язки державних установ щодо надання громадянам інформації з використанням Інтернету [8]. З тих пір уряди багатьох країн стали активно розвивати електронне урядування. Лідерами у сфері електронного урядування у світі є Південна Корея і Сінгапур [13]. Наприклад, у 2012 р. урядовий портал Південної Кореї став одним із найбільш відвідуваних (за кількістю звернень відповідно до кількості громадян) завдяки численним мобільним додаткам для пристроїв “iPhone” і “Android” та суцільному покриттю країни 3G-інтернетом. При цьому урядовий портал Кореї зібрав в одній точці 87 % усіх національних і місцевих послуг – це найкращий світовий результат. Також у Південній Кореї реалізується програма “Уряд для громадян” (G4C), що спрямована на спрощення та мінімізацію контактів органів публічного управління з громадянами та юридичними особами.

У Сінгапурі на одному інтернет-порталі зібрано 150 державних служб. У 1999 р. в Сінгапурі було створено державне агентство IDA (“Infocommunication Development Agency”), що отримало широкі повноваження стосовно здійснення бюджетних витрат, консалтингу, контролю та моніторингу процесів електронного урядування в країні [2].

ІДА впливає на галузеві міністерства країни з метою дотримуватись термінів реалізації проектів електронного урядування, прописаних у стратегічному плані розвитку електронного урядування в країні. Відзначимо, що державний комітет з розроблення стратегії електронного урядування очолює прем'єр-міністр, який говорить про пріоритетність даної сфери діяльності для влади.

У Великобританії, наприклад, уряд ще в 2005 р. поставив завдання забезпечення максимально ефективного, дешевого і зручного зв'язку між державним апаратом, бізнес-співтовариством і громадськістю. З цією метою в Британії було створено спеціальний підрозділ секретаріату кабінету міністрів "e-Government Unit" [15]. На нього було покладено відповідальність за розроблення інформаційних технологій, що пронизують усі урядові структури, а також за забезпечення онлайн-ових служб для зв'язку органів публічного управління з населенням.

Також відзначимо, що на більшості порталів розвинених країн є онлайн-ові форуми, за допомогою яких громадяни можуть розміщувати питання, пропозиції, запити на послуги для специфічних груп користувачів, зокрема іноземних громадян. Водночас, крім традиційних каналів доступу, таких як комп'ютер та Інтернет, у низці країн доступ до порталів можливий і альтернативними каналами. Наприклад, доступ до порталу публічних послуг громадян у Великобританії можливий із використанням каналів цифрового телебачення, мобільних телефонів.

У деяких країнах реалізовано додаткові елементи інфраструктури для обміну електронними документами та поштовими повідомленнями між громадянами, юридичними особами та органами влади. Зокрема, таку систему реалізовано в Голландії (GTP – Government Transaction Portal) [10].

Отже, як показує європейський досвід, створення ясних, чітко прописаних, прозорих, ефективних відносин між державою та громадськістю веде до активного залучення населення у процес створення й розвитку громадянського суспільства, участі населення в розробленні та реалізації публічно-управлінських рішень, зокрема на місцевому рівні, вибудовування більш тісних контактів між органами влади та населенням.

Протягом останніх двадцяти років у розвинених країнах світу сформувалася достатньо ефективна система комунікативної взаємодії між органами публічного управління й громадськістю, що заснована на кількох засадах:

- формалізація взаємодії, тобто закріплення її засад у законах або спеціальних договорах, актах, угодах, стратегіях, що мають законну силу;
- інституціоналізація взаємодії, що передбачає створення при кожному органі публічного управління інститутів або підрозділів, що відповідальні за зв'язки з громадянами та їхніми об'єднаннями або виступають спеціальними комунікативними майданчиками;
- підтримка громадських ініціатив та об'єднань, зокрема завдяки створенню "гонгів" (громадських об'єднань, створених або фінансованих державою);
- створення телекотеджів, що сприяють розвитку інформаційно-комунікативних технологій у сільській місцевості;
- упровадження нової системи надання публічних послуг, заснованої на інтерактивності, доступності, швидкості, оцінюванні якості послуг та упровадженні конкуренції;
- розвитку неформальних комунікацій (проведення регулярних зустрічей, спілкування в соціальних мережах тощо);
- упровадження електронного урядування.

Можливості запровадження цього досвіду в Україні будуть розглянуті нами в подальших дослідженнях.

**Література:**

1. Баровська А. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – 40 с.
2. Ботина Д. Н. Международная практика создания электронного правительства / Д. Н. Ботина, О. Ю. Якимова. – Режим доступа : <http://www.rae.ru/forum2012/276/1686>.
3. Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. ст. и докл. / [сост. Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок]. – Минск : ФУАинформ, – 2009. – 266 с.
4. Социальная реклама как основа развития современной общественной жизни / Евсина Н., Нефедова А., Панова Е., Яблочкина С. – Режим доступа : [http://www.socrekлама.ru/analytics/list.php?ELEMENT\\_ID=5032&SECTION\\_ID=122&spphrase\\_id=19321](http://www.socrekлама.ru/analytics/list.php?ELEMENT_ID=5032&SECTION_ID=122&spphrase_id=19321).
5. Ємець Л. О. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження) : монографія / Ємець Леонід Олександрович, Негодченко Олександр Володимирович ; ВНПЗ “Дніпропетр. гуманітар. ун-т”. – Дніпропетровськ : Середняк Т. К. ; Дніпропетр. гуманітар. ун-т, 2015. – 202 с.
6. Концепция развития гражданского общества Эстонии. – Режим доступа : <http://or.acb.ee/концепция-развития-гражданского-общ/>.
7. Крещенко Н. Соціальний діалог з позиції країн ЄС / Н. Крещенко. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2197/>.
8. Кристальный Б. В. “Электронное правительство”. Опыт США / Б. В. Кристальный, Ю. В. Травкин. – М. : Эко-Трендз, 2003. – 224 с.
9. Ладиченко В. В. Організаційно-правові механізми взаємодії особистості, громадянського суспільства та державної влади : монографія / В. В. Ладиченко ; Кабінет Міністрів України ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – Дніпропетровськ : ЛІРА, 2012. – 431 с.
10. Лукашевич А. Нидерланды: е-государство в королевском стиле / А. Лукашевич. – Режим доступа : <http://e-gov.by/themes/stroitelstvo-e-gov/niderlandy-e-gosudarstvo-v-korolevskom-stile>.
11. Лучшие практики гражданского участия в России и Европе. Участие общественности в процессах государственного и местного управления. – Режим доступа : [http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/luchshie\\_praktiki\\_grazhdanskogo\\_uchastiya\\_v\\_rossii\\_i\\_evrope\\_otchet-byulleten.pdf](http://grany-center.org/sites/default/files/files/page/luchshie_praktiki_grazhdanskogo_uchastiya_v_rossii_i_evrope_otchet-byulleten.pdf).
12. Морозов Д. Телеработники в организации: факты, аргументы, обобщения / Д. Морозов, В. Лозенко // Секретарское дело. – 2007. – № 8. – С. 12–21.
13. Рейтинг стран мира по уровню развития электронного правительства “The United Nations E-Government Survey 2014”. – Режим доступа : <http://gtmarket.ru/ratings/e-government-survey/info>.
14. Семенова Е. И. Социальное партнерство – мировой опыт / Е. И. Семенова // Уровень жизни населения регионов России. – 2003. – № 1. – С. 39–50.
15. Сморгунов Л. В. От электронного государства к электронному правлению. Смена парадигмы / Л. В. Сморгунов // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука : сб. науч. тр. – М. : ИНИОН, 2007. – № 4. – С. 20–49.
16. European Governance : A White Paper. – Brussels, 2001, COM (2001) 428. – P. 17.
17. Naidoo K., Tandon R. The Promise of Civil Society // Civil Society at the Millennium / contributors, Marcus Akuhata-Brown, et al., published in cooperation with CIVICUS. L., 1999. – 184 p.

***Tverdokhlibov Ye. O. Current Foreign Practices of Establishing Communicative Interaction between Public Authorities and Public.***

*Foreign experience of the communicative process between public administration and the public has been considered. A number of key mechanisms for arranging the interaction have been defined, in particular legal (interaction legalization), institutional (establishment of special institutions that support interaction), and information-technology (development of e-government).*

**Key words:** authorities, society, citizens, communication, communicative interaction, Internet, e-governance, e-democracy, civil society.

*Надійшла до редколегії 08.09.2015 р.*

**УДК 35.1**

**В. Р. Котковський,**

*к.держ.упр.,*

*голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради,  
м. Харків*

## **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР: НОВІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ**

*Проаналізовано зміст поняття “Європейський адміністративний простір” як державноуправлінської категорії, визначено передумови його виникнення і становлення. З’ясовано роль Європейського суду у виникненні такого явища, як адміністративний простір, зроблено спробу узагальнити об’єктивні передумови його формування як наднаціональної інституції.*

**Ключові слова:** публічне врядування, адміністративна діяльність, Європейський адміністративний простір, Європейський суд, повноваження, відносини.

Курс на європейську інтеграцію України перш за все визначає перспективні напрями гармонізації систем державного управління, створення об’єктивної ситуації для адаптації принципів Європейського адміністративного простору до умов України. З приводу цього варто зазначити, що ще на початку 1990-х рр. Суд Європейських Співтовариств закріпив новий порядок наднаціональних правовідносин, зокрема, встановивши певні обмеження для країни – членів ЄС на користь наднаціональних інститутів права. У державах, заснованих на вільно-демократичному правопорядку, адміністративне право є детермінованим в основному через нормативне регулювання правовідносин між державною (публічною) владою і громадянином, а також через забезпечення гарантій індивідуального правового захисту. Ці аспекти є визначальними, оскільки права та інтереси громадян являють собою сенс існування вільно-демократичної держави.

Формування Європейського адміністративного простору зовсім не означає появу якогось надто зарегламентованого наддержавного адміністративного органу. Ідеться про напрацювання різних форм взаємодії національних держав Європи, зближення їхніх законодавчих норм, пошук сучасних рішень конкретних політичних проблем. Ідея Європи як єдиного правового простору є розрахованою на тривалу історичну перспективу. Зберігаються відмінності в соціально-політичному устрої, правових системах і культурно-історичних традиціях. Водночас, подальший розвиток інтеграційного руху передбачає розроблення та кодифікацію загальноєвропейських правових норм, розростання інфраструктури договорів, угод, конвенцій, різних організаційних загальноєвропейських структур, що регулюють відносини між країнами – учасницями ОБСЄ в різних сферах політичного, економічного, гуманітарного життя. Цим і визначається актуальність ідеї Європейського адміністративного простору.

Також слід згадати, що країни Центральної та Східної Європи, що бажають вступити до Європейського Союзу, повинні провести у себе реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським і Мадридським критеріям набуття членства в Європейському Союзі [1, 2]. Програмою підтримки розвитку державного управління та менеджменту СІГМА (1992 р.) встановлюється, що більшість сфер держави охоплюється або зачіпається так званим “*acquis communautaire*” (тобто сукупністю всіх нормативних актів Європейського Союзу). У різних сферах “*acquis*”



цілі та зміст реформ досить ясні. Країни-кандидати повинні перенести законодавство ЄС у свої внутрішні правові системи з наступним його застосуванням і виконанням [3].

“Acquis communautaire” не існує щодо стандартів горизонтальних систем управління або національного державного управління, вони існують у вигляді принципів верховенства закону, зокрема таких, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетенцію, організаційні здібності та участь громадян, незважаючи на відсутність “acquis communautaire”. За допомогою даного консенсусу було створено принципи державного управління, що приймаються державами – членами ЄС, які мають різні правові традиції та різні системи управління. З часом дані принципи було визначено й оновлено за допомогою судової практики національних судів і згодом – за допомогою судової практики Європейського Суду .

Загальні принципи державного управління держав – членів ЄС являють собою “Європейський адміністративний простір” (ЄАП ), який включає в себе набір загальних стандартів для дій у рамках державної адміністрації, що визначені в законі і застосовуються на практиці за допомогою процедур та механізмів підзвітності. Країни, що виявили бажання вступити до ЄС, повинні враховувати ці стандарти, розробляючи свої системи державного управління. Хоча ЄАП не є узгодженою частиною “acquis communautaire”, тим не менше він має бути орієнтиром для реформ державного управління в країнах-кандидатах. У державах – членах ЄС ці стандарти, а також конституційно передбачені принципи, зазвичай, зводяться в зведення адміністративних законів, наприклад в адміністративно-процесуальні акти, акти про адміністративні процесі, акти про свободу інформації та акти про державну службу.

Загальна проблема розкриття змісту ЄАП через основні її принципи має істотне значення для галузі науки “Державне управління”, і перш за все вона пов’язана з теоретичним обґрунтуванням пріоритетних напрямів політико-адміністративних перетворень в умовах європейської інтеграції України. Також зазначена проблема кореспондується з практичним боком діяльності державних інституцій, адже дає можливість наочно продемонструвати, наскільки чинна в Україні система органів влади відповідає стандартам ефективності й результативності публічного врядування.

Свій внесок у розроблення змістовного наповнення поняття “Європейський адміністративний простір” зробили й українські науковці (М. Гнатівський, В. Мармазов, І. Піляєв та ін.), які зазначають, що необхідні координація та стикування процесів входження до правового простору Ради Європи з упровадженням в українське законодавство норм і стандартів ОБСЄ, Європейського Союзу, адже право цих інституцій разом із правом Ради Європи становить підвалини європейського права, загальноєвропейського правового простору [1, с. 54; 2, с. 32].

Питання, що пов’язані з природою публічного врядування та запровадженням європейських принципів належного врядування (*Good Governance*) до української державноуправлінської практики, знайшли своє змістовне розкриття у працях науковців, що репрезентують галузь науки “Державне управління”: М. Ажажа, О. Бабінова, М. Білинська, Т. Бутирська, А. Брегада, В. Воронкова, А. Дегтяр, Н. Драгомирецька, В. Дзюндзюк, Н. Діденко, І. Ібрагімова, І. Зубач, В. Корженко, Н. Коринтікова, О. Крюков, О. Крутий, С. Луценко, В. Мартиненко, А. Монаєнко, В. Нікітін, О. Оржель, С. Петков, Н. Піроженко, О. Поважний, Г. Почепцов, І. Поліщук, А. Пухтецька, О. Радченко, В. Різун, О. Руденко, Ф. Рудич, В. Солових, В. Стрельцов, В. Толкованов та ін.

Можна констатувати, що значною мірою теоретико-методологічні обґрунтування змісту і природи публічного врядування знайшли своє широке висвітлення у працях перелічених вище науковців, проте, на нашу думку, залишається

недостатньо розробленою загальна частина цієї проблеми, а саме з'ясування структури і складових ЄАП крізь призму українських реалій.

Отже, метою даної статті є розкриття змісту поняття “Європейський адміністративний простір”, визначення рушійних сил правової конвергенції для вітчизняної адміністративної системи, а також з'ясування ролі Європейського Суду в становленні й розвитку ЄАП.

Поняття “Європейський адміністративний простір” складається з більш загальних понять, таких як європейський економічний і соціальний простори, щодо яких проходили широкі дебати в межах конституційних переговорів ЄС. Це поняття також є частиною поширеної в ЄС системи судової співпраці, що включає надання взаємної правової допомоги у процесі забезпечення виконання закону і певного наближення у відповідній галузі права.

У вільній енциклопедії (*Wikipedia*) дане поняття трактується як новий простір, що інтегрує міжурядові порядки з вельми помітними елементами управлінських структур ЄС і охоплюють рівні управління, частково в обхід національних міністерств. Слід розуміти, що ступінь управлінської діяльності в Європейському адміністративному просторі може бути повністю зрозумілим лише тоді, коли традиційні, із зовнішньої точки зору, структури доповнюється внутрішніми. Це веде до розуміння Європейського адміністративного простору не як зіткнення двох поєднаних між собою територіальних структур, а, скоріше, до трактування його, з одного боку, як детериторіалізацію на здійснення влади, а з іншого – як мережу інтегрованого наднаціонального управління [3]. Інакше кажучи, загальний адміністративний простір можливий лише тоді, коли набір адміністративних принципів, правил і положень одноманітно виводиться на окремій території, що охоплюється національною конституцією. Традиційно територією застосування адміністративного права була територія суверенних держав. Питання загального адміністративного права для всіх суверенних держав, інтегрованих до Європейського Союзу, завжди були предметом обговорень.

Очевидно, що основні конституційні правові тексти Європейського Союзу, а саме Римський договір 1957 р. і Маастрихтський договір 1992 р., не передбачають модель державної адміністрації, що повинна була б застосовуватися в державах – членах ЄС. Після проведення оцінки демократичної природи їхнього політичного режиму питання, що стосуються управління й державної адміністрації, було навмисно залишено на розсуд держав-членів. Тому з формальної юридичної точки зору держави – члени ЄС більше стурбовані питанням адміністративної автономії. До сьогодні лише деякі елементи потенційного європейського адміністративного права було викладено в базових договорах Європейського Союзу та в допоміжних нормативних актах, прийнятих Венеціанською комісією. Важливі принципи адміністративного права викладено в Римському договорі, такі як права на судовий перегляд адміністративних рішень, прийнятих установами ЄС (ст. 173) або зобов'язання обґрунтовувати адміністративні рішення ЄС (ст. 190). Проте лише кілька горизонтальних адміністративних питань стали предметом законодавчої діяльності європейських установ. Ці питання переважно стосуються закупівель для державних потреб, забезпечення свободи конкуренції серед фірм на території ЄС і забезпечення можливості їхньої участі в торгах, що проводяться в будь-якій державі – члені ЄС, а також державної допомоги підприємствам, що мають бути вповноваженими та мають перебувати під пильним контролем з боку установ Європейського Союзу.

Однак насправді існує дуже велика кількість законодавчих актів, що стосуються істотних галузевих адміністративно-правових положень і що являють собою те, що відоме

під назвою “*acquis communautaire*”. Якщо держава – член ЄС не застосовує право ЄС, передбачене в директивах і правилах, то настають важливі правові наслідки. Вважається, що держава має відповідальність внаслідок незаконної нездатності перенести в своє законодавство директиву ЄС або застосувати правило ЄС. Це є достатніми підставами для громадянина подати судовий позов проти держави з вимогою відшкодувати збитки.

Як стверджує О. Оржель, крім правових актів ЄС, надбання (“*acquis communautaire*”) також включає акти, що не мають зобов’язальної сили, наприклад “білі книги” (“*white papers*”), “зелені книги” (“*green papers*”), настанови (*guidelines*) тощо, які теж можуть виступати джерелами формування ЄАП. Скажімо, у Білій книзі з європейського врядування сформульовано принципи європейського врядування, що заклали фундамент для побудови ЄАП. Ідеї першої Білої книги пізніше було розвинуто й доповнено цілою низкою Білих книг Європейської Комісії під загальною назвою “Європейське врядування”: Біла книга з європейського врядування: краще регулювання; Біла книга з європейського врядування: консультації та участь громадянського суспільства; Біла книга з європейського врядування: алгоритм для прийняття рішень регуляторними органами; Біла книга з європейського врядування: оцінювання і прозорість; Біла книга з європейського врядування: краще законотворення. Автор зазначає, що разом ці документи викладають концепцію європейського врядування, сформульовану Європейською Комісією на початку ХХІ ст., розкривають його сутність та складові; роз’яснюють, як подолати дефіцит демократії в ЄС і збільшити прихильність громадян до Європейського Союзу через більшу відкритість, прозорість, залучення громадськості до прийняття рішень; пропонують шляхи ефективнішого регулювання та досконалішого законотворення [4, 5].

Відсутність формального правоохоронного органу, що регулює державну адміністрацію, її процесуальні правила та інституційні механізми, зовсім не означає, що європейське наддержавне адміністративне право безглузде або невідоме державам – членам ЄС. Існує загальний “*acquis*”, що складається з принципів адміністративного права, який може бути названо неформалізованим “*acquis communautaire*” у тому сенсі, що формальна домовленість відсутня. Однак він може становити спільне європейське адміністративне право.

Чотири види свободи, закріплені в Римському договорі, а саме свобода переміщення товарів, послуг, людей і капіталу, означають, що національні державні адміністрації держав – членів ЄС, будучи ключовими елементами, що забезпечують і застосовують ці види свободи, впливають з договорів, повинні працювати так, щоб забезпечити ефективну реалізацію цих договорів у всіх їхніх аспектах. Договори ЄС та допоміжні нормативні акти, прийняті Європейською Комісією на виконання зазначених договорів, є частиною внутрішнього правового режиму в державах – членах ЄС. Національні державні адміністрації та національні суди зобов’язалися застосовувати договори і прийняті Європейською Комісією допоміжні нормативні акти як “хранителів договорів” з тим же ступенем дбайливості, як коли б вони фактично були національними нормативними актами. Результатом стало те, що, хоча кожна держава – член ЄС має цілковиту свободу щодо використання методів і способів досягнення результатів, викладених у договорах і допоміжних нормативних актах ЄС, було вироблено спільні методи і принципи.

Загальновідомо, що Європейські принципи адміністративного права було визначено в 1988 р. у праці Юргена Шварца “Європейське адміністративне право” (“*Europaisches Verwaltungsrecht*”). До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. На їхній основі сформувалися сучасні принципи ЄАП:

1. Принцип законності (англ. the principle of legality), запозичений з французького права.
2. Принцип скасовності (або можливості відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. the revocability of unlawful administrative action) ґрунтується на неприпустимості негативного впливу нормативно-правового акта на права громадян.
3. Принцип недискримінації (англ. non-discrimination) означає, що подібні справи не розглядатимуть по-різному, якщо немає об'єктивних підстав для диференціації;
4. Принцип юридичної визначеності (англ. legal certainty) – один з основних принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права повинні керуватись у своїх діях правовими приписами.
5. Право на захист (фр. droit de la defence) – цей термін запозичено з французької мови.
6. Принцип пропорційності запозичено з німецької концепції *Verhältnismässigkeit*.
7. Принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. respect for fundamental human rights) випливає з положень Європейської конвенції з прав людини та їхнього тлумачення Європейським судом з прав людини.
8. Принцип субсидіарності (англ. subsidiarity) означає, що рішення мають прийматися на найнижчих рівнях і забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що веде до деволуції (передачі) владних повноважень всередині ЄС з наднаціонального на національний рівень.
9. Принцип належного управління (англ. good administration) поєднує вимоги щодо використання найкращого досвіду управління та запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг на неналежне врядування (управління), що мали місце в діяльності установ та організацій ЄС;
10. Принцип прозорості (англ. transparency) розвинувся під впливом скандинавських принципів належного врядування. Був запозичений у середині 90-х рр. ХХ століття зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії. У європейському праві стосується переважно доступу до офіційних документів;
11. Принцип застосування (англ. applicability): право ЄС безпосередньо діє на тих, кого стосується, не потребуючи інкорпорації або імплементації європейських норм до національного правопорядку [6].

Окрему адміністративну систему можна оцінити за допомогою ретельної перевірки того, якою мірою ці принципи фактично застосовуються як у формальних правових механізмах у державі, так і в поточній діяльності органів державної влади та державних службовців. У цьому сенсі дані загальні принципи адміністративного права послугують стандартами, порівняно з якими вимірюють надійність державної адміністрації, ступінь підзвітності державних службовців та органів державної влади, надійність і передбачуваність процедур формування адміністративних рішень та їхнього оскарження за допомогою процедур апеляції та відшкодування збитку.

Обсяг, у якому різні країни поділяють свої принципи адміністративного права, також дає уявлення про ступінь сумісності їхніх адміністративних систем. Інакше кажучи, вони також послугують обов'язковою умовою тіснішої інтеграції між ними, з одного боку, і показником здатності інституційних механізмів державної адміністрації в окремій країні щодо застосування формалізованого “*acquis communautaire*” – з іншого.

Одним з основних складових елементів державної адміністрації, крім таких елементів, як належне матеріальне і процесуальне законодавство, є державна служба. Поведінка державних службовців моделюється після формування принципів адміністративного права як керівних і обов'язкових принципів. Матеріальне і

процесуальне законодавство, оформлене всупереч тлу національних конституцій і європейського адміністративного права, забезпечує правову інституційну структуру, у межах якої органи державної влади та державні службовці повинні поводитися належним чином у державах – членах ЄС.

Водночас, усі ці елементи, правові механізми в державній сфері європейських співтовариств формують розвинені спільні європейські адміністративні й політичні простори. Мається на увазі те, що гравці в цій сфері повинні прийняти як належне набір принципів, формалізованих у вигляді статутного права та систематизованих у кодексі, але які є обов'язковими з етичної та правової точок зору і які горизонтально перетинають усі параметри державної адміністрації. Такі принципи зветься неформалізованими “*acquis communautaire*”. Даний неформалізований адміністративний “*acquis communautaire*” робить серйозний внесок у зміцнення європейського адміністративного простору і в європеїзацію національних державних адміністрацій та адміністративного права держав – членів ЄС.

Загальні принципи адміністративного права стимулюють національне законодавство і присутні в реальній поведінці державних службовців, тобто ступінь реалізації неформалізованого “*acquis communautaire*”, є індикативною ознакою, що взаємопов'язана з можливістю окремої держави ефективно приймати і реалізовувати формальний “*acquis communautaire*”.

Система державного управління України має орієнтуватися перш за все на трансформацію цих принципів адміністративного права у фактичні державні дії та процеси щодо прийняття рішень. Потрібна актуалізація адміністративних принципів надійності, передбачуваності, підзвітності, прозорості, ефективності та результативності, зумовлених реальним застосуванням “*acquis communautaire*”. Дані принципи не працюватимуть завдяки лише добрим намірам, а мають бути повністю втілені в щоденну діяльність державної служби за допомогою основного законодавства, належних адміністративних інститутів і набору правових цінностей, закладених в основу державної служби.

#### **Література:**

1. Дайнел Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції : [наук.-популяр. видання] : [пер. з англ.] / Д. Дайнел. — Д. : К.І.С., 2006. — 696 с.
2. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam. — Режим доступу : <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>.
3. Поняття “Європейський адміністративний простір”. — Режим доступу : <http://ideas.repec.org/p/nsu/apasro/291.html>.
4. European Governance. White paper // Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001 // COM (2001) 428 final.
5. European Transparency Initiative. Green Paper. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf).
6. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. — Режим доступу : [http://ec.europa.eu/governance/docs/comm\\_standards\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf).

#### **Kotkovsky V. R. European Administrative Space: new principles of public administration.**

*A content analysis of the concept of “European Administrative Space” as a public-management category, defined the prerequisites for its occurrence and formation. The role of the European Court of Justice in the emergence of the phenomenon of administrative space, an attempt to summarize the objective conditions of its formation as a supranational institution.*

**Key words:** public administration, administrative activities, the European administrative space, the European Court, the authority; relationship.

*Надійшла до редколегії 22.09.2015 р.*

## **CONTRIBUTORS**

---

- Babaev V. M.* Doctor in state administration, professor, chancellor Kharkov National University of Municipal Economy, Kharkiv
- Bezzubko B. I.* Lecturer in Department of Economics and Management Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture, Kramatorsk
- Bielska T. V.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Doctoral student of State Policy and Social Development Department, NAPA, Kyiv
- Bilotil O. M.* Applicant of laboratory on management in sphere of civil protection of the research center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Cherniatina V. A.* Leading specialist in planning and accounting of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Chernoivanenko A. V.* Post-graduate student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Daudova G. V.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Politology & Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Dunayev I. V.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor and Post-doctoral Fellow of Economic policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Dziundziuk V. B.* Doctor of sciences in public administration, professor, Head of Political Science and Philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv
- Eghiozaryan A. G.* Post-graduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Gaiduchenko S. O.* PhD in Public Administration, Senior Lecturer, Management and Administration Department, Kharkov National University of Municipal Economy, Kharkiv
- Glushchenko J. A.* PhD, professor, doctoral student of regional management, local authorities and city management of the NAPA under the President of Ukraine, Kyiv
- Gromova S. O.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Khashiyeva L. V.* PhD in Public Administration, associate professor of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kotkovsky V. R.* PhD in Public Administration, Head of administration of Dzerzhinsky district of Kharkiv city council, Kharkiv
- Kruglov V. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Management Department of Kharkiv Institute of Trade and Economy of Kiev National University of Trade and Economy, Kharkiv
- Kukhareva G. P.* Post-graduate student of Political Sciences and Philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv
- Lashko A. O.* Post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair, KRI NAPA, Kharkiv

---

<i>Maystro S. V.</i>	PhD of state administration, PhD of the economic policy and management department of KRI NAPA, Kharkiv
<i>Melnychenko O. A.</i>	Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Melnykov O. F.</i>	Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, prof. of Information Technology & Management Systems Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Obushna N. I.</i>	Cand. Sc. (Econ.), As-soc. Prof., doctoral candidate of the Department of Public Management at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv
<i>Olshanskyi O. V.</i>	PhD in Public Administration, Chief of Municipal Property Fund of Severodonetsk City Council (Lugansk Region), Severodonetsk
<i>Onishchenko Y. M.</i>	Teaching assistant of the Department of Information Protection, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv
<i>Samofalova T. O.</i>	Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor of Economic Theory and Finances, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Savchuk L. S.</i>	PhD candidate of the Chair of Parliamentary and Political Management of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv
<i>Semenets-Orlova I. A.</i>	PhD in Politics, Doctoral Candidate of Education Management Department, NAPA, Kyiv
<i>Shashula O. M.</i>	Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Shepelenko O. G.</i>	Postgraduate student of the Department of Regional Administration and Local Government KRI NAPA, Kharkiv
<i>Svitlychna Y. O.</i>	PhD in Public Administration, Deputy Head of Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv
<i>Svyrydova H. O.</i>	Chief specialist of higher education and science governance of education and science Department of education and science of Kharkiv regional state administration, Kharkiv
<i>Taukesheva T. D.</i>	Candidate of Sciences in Economics (PhD), Associate Professor, Honored Economist of Ukraine, Deputy Mayor of Kharkiv, Director of Budget and Finance Department, Kharkiv City Council, Kharkiv
<i>Tverdokhlibov Ye. O.</i>	Post-graduate student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Ulyanchenko Y. O.</i>	DPhil in Public Administration, Professor of the Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Voloshin O. L.</i>	The competitor of research laboratory of management in the sector of civil defense of the National University of civil defense of Ukraine, Kharkiv
<i>Volyk V. S.</i>	Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Kharkiv
<i>Zaskalkin A. S.</i>	Postgraduate student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv

## ЗМІСТ

---

<b>ДО ІСТОРІЇ ЗБІРНИКА НАУКОВИХ ПРАЦЬ “ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”</b> .....	3
<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	5
<i>Бабасєв В. М., Гайдученко С. О.</i> Діагностика стану організаційної культури публічного управління як чинник її розвитку .....	5
<i>Дзюндзюк В. Б., Лашко А. О.</i> Місце і роль аналізу політики в публічному управлінні .....	11
<i>Мельников О. Ф., Онищенко Ю. М.</i> Реформування державних механізмів боротьби з кіберзлочинністю .....	18
<i>Мельниченко О. А.</i> Лісове господарство як об’єкт державного управління .....	24
<i>Ульянченко Ю. О., Свиридова Г. О.</i> Роль інформаційних технологій у процесі прийняття управлінських рішень .....	30
<i>Обушина Н. І.</i> Модернізація – сучасний тренд розвитку суспільства .....	36
<i>Самофалова Т. О.</i> Сутність, предмет і методологія науки у процесі державного управління національним багатством .....	44
<i>Семенець-Орлова І. А.</i> Стратегічне управління як системний засіб управління освітніми змінами .....	52
<i>Беззубко Б. І.</i> Наукові засади державних механізмів стратегічного планування розвитку територій .....	60
<i>Білотіл О. М.</i> Формування стратегії розвитку державного управління в туристичній індустрії Причорноморського регіону України .....	65
<i>Заскалкін А. С.</i> Теоретико-методологічні основи взаємодії держави і приватного сектора у вирішенні суспільно значущих завдань .....	70
<i>Кухарева Г. П.</i> Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні .....	76
<i>Савчук Л. С.</i> Молодіжний парламентаризм: аналіз ключових дефініцій .....	83
<i>Черноіваненко А. В.</i> Політичні партії: їх роль та функції у сучасних процесах державного будівництва в Україні .....	91
<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	100
<i>Майстро С. В., Волошин О. Л.</i> Концептуальні засади стратегії державного регулювання та перспективи розвитку альтернативної енергетики в Україні .....	100
<i>Дунасєв І. В.</i> Теоретичні засади вибору ціннісно-управлінського підходу до модернізації регіональної економічної політики .....	106



---

<i>Таукешева Т. Д.</i> Механізми реалізації державної політики у сфері енерго-ефективності та енергозбереження .....	114
<i>Світлична Ю. О.</i> Аналіз стану зовнішньої торгівлі товарами Харківської області .....	121
<i>Круглов В. В.</i> Розвиток альтернативної енергетики з використанням механізмів державно-приватного партнерства .....	127
<i>Шащула О. М.</i> Державне регулювання у сфері охорони праці .....	131
<i>Шепеленко О. Г.</i> Застосування методу експертного інтерв'ю у практиці дослідження інноваційного розвитку регіону .....	136

## **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....**

140
-----

<i>Глуценко Ю. А.</i> Оптимізація видатків місцевих бюджетів України в системі місцевого самоврядування .....	140
<i>Даудова Г. В.</i> Бюджетоутворюючі податки місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації .....	150
<i>Ольшанський О. В.</i> Надання публічних послуг у громаді: стандарти та критерії ....	156
<i>Чернятіна В. А.</i> Вплив децентралізації на розвиток сільських територій .....	162

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ .....**

167
-----

<i>Волик В. С.</i> Державна кадрова політика в Україні: теоретичні засади та перспективні напрями удосконалення .....	167
<i>Громова С. О.</i> Професійна підготовка керівних кадрів вищої медичної освіти в контексті реформування системи охорони здоров'я в Україні .....	172

## **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА .....**

179
-----

<i>Бельська Т. В.</i> Діяльність інститутів глобального громадянського суспільства в конфліктних зонах сучасного світу .....	179
<i>Хашиєва Л. В., Єгіозар'ян А. Г.</i> Еволюція методів урядування та розвиток проблемних політичних мереж на рівні Європейського Союзу .....	187
<i>Твердохлібов Є. О.</i> Сучасні закордонні практики налагодження комунікативної взаємодії між органами публічного управління і громадськістю .....	192
<i>Котковський В. Р.</i> Європейський адміністративний простір: нові принципи публічного врядування .....	200

## **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ .....**

206
-----

## CONTENTS

---

<b>TO HISTORY OF COLLECTION OF SCIENTIFIC WORKS “THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION”</b> .....	3
<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE</b> .....	5
<i>Babaev V. M., Gaiduchenko S. O.</i> Diagnostics of the State of Public Management Organizational Culture as the Factor of Its Development .....	5
<i>Dziundziuk V. B., Lashko A. O.</i> The Role of Policy Analysis in Public Administration ....	11
<i>Melnykov O. F., Onishchenko Y. M.</i> Reform of State Mechanisms to Fight Cybercrime .....	18
<i>Melnychenko O. A.</i> Forestry as Public Administration Object .....	24
<i>Ulyanchenko Y. O., Svyrydova H. O.</i> The role of information technology in administrative decisions .....	30
<i>Obushna N. I.</i> Modernization – a current trend in the development of society .....	36
<i>Samofalova T. O.</i> Essence, Subject and Methodology of Science in Public Administration of National Wealth .....	44
<i>Semenets-Orlova I. A.</i> Strategic management as a system means of educational change management .....	52
<i>Bezzubko B. I.</i> Scientific foundations state mechanisms of strategic development planning of territories .....	60
<i>Bilotil O. M.</i> Formation of strategy of public administration development in the tourist industry of Ukrainian Black Sea region .....	65
<i>Zaskalkin A. S.</i> Theoretical and Methodological Basis for State-Private Sector Interaction to Accomplish Socially Significant Tasks .....	70
<i>Kukhareva G. P.</i> Good Governance as the way towards development of effective public administration system in Ukraine .....	76
<i>Savchuk L. S.</i> Youth Parliamentarism: keyword analysis .....	83
<i>Chernoivanenko A. V.</i> Political Parties: Role and Functions in Modern State Formation Processes in Ukraine .....	91
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT</b> .....	100
<i>Maystro S. V., Voloshin O. L.</i> Conceptual bases of state regulation strategy and prospects for development of alternative energy in Ukraine .....	100
<i>Dunayev I. V.</i> Theoretical Justification of Value-Oriented Management Approach to Modernization of Regional Economic Policy .....	106
<i>Taukesheva T. D.</i> Mechanisms for Implementing Public Policy in Energy Efficiency and Energy Saving .....	114

---

<i>Svitlychna Y.O.</i> Analysis of foreign trade of goods in Kharkiv region .....	121
<i>Kruglov V. V.</i> Development of Alternative Power System through Use of Mechanisms of Public-Private Partnership .....	127
<i>Shashula O. M.</i> State regulation in the occupational safety and health sphere .....	131
<i>Shepelenko O. G.</i> Use of the expert interview method of research of innovation development of a region .....	136
<b>LINES OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE</b> .....	140
<i>Glushchenko J. A.</i> Optimization local spending Ukraine in local government .....	140
<i>Daudova G. V.</i> Budget-forming Taxes in Budget Decentralization Context .....	150
<i>Olshanskyi O. V.</i> Grant of public services is in society: standards and criteria .....	156
<i>Cherniatina V. A.</i> Impact of decentralization on rural development .....	162
<b>IMPLEMENTATION DETAILS OF STATE PERSONNEL POLICY IN UKRAINE</b> .....	167
<i>Volyk V. S.</i> State Staffing Policy in Ukraine: Theoretical Basis and Prospects for Improvement .....	167
<i>Gromova S. O.</i> Professional Training of Leading Personnel of Higher Medical Education in the Context of Health Care System Reformation in Ukraine .....	172
<b>FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	179
<i>Bielska T. V.</i> Activity of Global Civil Society Institutions in Conflict Zones of Modern World .....	179
<i>Khashiyeva L. V., Eghiozaryan A. G.</i> Evolution of governance methods and development of issue political networks in the European Union .....	187
<i>Tverdokhlibov Ye. O.</i> Current Foreign Practices of Establishing Communicative Interaction between Public Authorities and Public .....	192
<i>Kotkovsky V. R.</i> European Administrative Space: new principles of public administration ....	200
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	206

*Наукове видання*

## **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 3 (50)**

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України, свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор *О. І. Новохацька*  
Коректор *О. І. Новохацька*  
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 17.12.2015. Формат 70x100<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 16,2. Обл.-вид. арк. 17,3. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України “Магістр”.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto: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](mailto:tpgtim@gmail.com)  
[www.tpg.in.ua](http://www.tpg.in.ua)