

ISSN 1727-6667

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



---

**ТЕОРІЯ  
ТА ПРАКТИКА  
ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

*Збірник наукових праць*

---

**Випуск  
4(51)**

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. Солових** (відп. секр.); д.держ.упр., проф. **В. М. Бабасє**; 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 Президентові України, протокол № 11/211-б від 24.12.2015 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. 4 (51). – 216 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 4 (51). – 216 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 Президентові України, 2015

# РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

---

**УДК 351:338.486**

**О. А. Мельниченко,**

*д.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ;*

**Л. Ю. Величко,**

*к.ю.н.,*

*завідувач кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **ІНДУСТРІЯ ТУРИЗМУ: СУТНІСТЬ, СКЛАДОВІ, КЛАСТЕРИ, НЕОБХІДНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “індустрія туризму” та “туристичний кластер”. Удосконалено класифікацію складових індустрії туризму. Наголошено на необхідності державного регулювання розвитку туристичних кластерів.*

**Ключові слова:** державне регулювання, туристичний кластер, індустрія туризму, сутність, складові.

Поглиблення “майнового розшарування населення більшістю сприймається як об’єктивний наслідок розвитку суспільства і, водночас, як передумова загострення протиріч між окремими верствами населення, зокрема через суперечливе походження капіталів багатіїв і відсутність у бідних коштів на задоволення їхніх фізіологічних потреб” [16, с. 124]. Ще більший розрив між різними верствами населення має місце щодо задоволення економічних і соціальних потреб. При цьому “єдиною різницею між бідними та багатими є те, чим вони займаються у вільний час” [9, с. 59]: частіше за все малозабезпечені “відпочивають” вдома чи неподалік, натомість заможні та багатії віддають перевагу подорожам, освоєнню нових туристичних маршрутів тощо.

Сучасний туризм – це “потужна світова індустрія, на яку припадає 30 % світової торгівлі послугами і 10 % – світового валового продукту” [19, с. 8]. Під впливом “суспільно-політичних чинників у 1970-х рр. туризм як (сфера – *О.М.*) задоволення потреб людини, яка подорожує, перетворився на індустрію – складову світового господарства, потужний господарський комплекс національних економік, що функціонує у тісному взаємозв’язку з природним середовищем, економічною системою, суспільством у цілому” [4, с. 8]. Нині “туризм є однією з найприбутковіших сфер, яка з року в рік без значних залучень інвестицій та

державних дотацій стабільно нарощує обсяги виробництва туристичного продукту в Україні” [7, с. 199].

Відтак, відмінні можливості різних верств населення до організації власного відпочинку та суспільна значущість цього процесу зумовлює необхідність державного регулювання розвитку індустрії туризму. Означене й зумовлює актуальність даного дослідження.

Різні аспекти розвитку індустрії туризму стали нарижним каменем близько 80 дисертаційних досліджень з державного управління, економіки, географії, історії, культурології, політології, права, соціології, філософії тощо. Попри це науковці зберігають інтерес до цієї проблематики. Зокрема, Н. Алешугіна, Г. Андрєєва М. Бондаренко, Р. Драпушко, П. Коваль витлумачують сутність поняття “індустрія туризму”. Е. Артем’єв, І. Посохов розробили рекомендації з використання досвіду розвитку індустрії туризму. Німеччини для його адаптації та впровадження в Україні. О. Бартошук порівнює поширені моделі розвитку індустрії туризму. М. Біль, О. Крайник, А. Попович, Г. Сильванська виділяють основні етапи створення туристичного кластера регіону. Н. Влащенко, Ю. Леонтьєва запроваджують підхід до утворення туристських кластерів у міжрегіональному масштабі. Я. Григор’єва визначає межі управління сферою туризму на базі використання кластерного підходу. І. Ковальчук, М. Сиротюк, Т. Снежик проаналізували перспективи розвитку процесів кластеризації в туристичній сфері. В. Корінев окреслив особливості кластерного підходу в рекреаційно-туристичній індустрії. Л. Корольчук пропонує механізм запровадження кластерної моделі розвитку туризму в транскордонному співробітництві. Н. Максимюк надає практичні рекомендації для органів центральної та місцевої влади щодо формування державної стратегії розвитку туризму. В. Малімон визначає концептуальні засади організації регіонального кластера медичного туризму в стоматології. М. Мальська аналізує теоретичні засади розміщення підприємств індустрії туризму. О. Маслиган конкретизує інструментарій ідентифікації кластерного середовища у сфері туризму. О. Ольшанський, В. Селютін, С. Селютін доводять необхідність формування гастрономічних мікрокластерів. А. Охріменко обґрунтовує необхідність розвитку туристичних кластерів на регіональному рівні. Ю. Полежаєв – розглядає взаємодію тревел-журналістики з представниками індустрії туризму. Г. Трілленберг виділяє інноваційно-кластерний підхід до розвитку туристичної діяльності.

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

Метою статті є розроблення рекомендацій щодо розвитку індустрії туризму. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення понять “індустрія туризму” і “туристичний кластер”; 2) удосконалити класифікацію складових індустрії туризму; 3) наголосити на необхідності державного регулювання розвитку туристичних кластерів.

Туризм характеризують переважно як галузь чи сферу діяльності, але нині дедалі більше тих, хто вважає його індустрією.

Хоча ця проблематика не нова для вітчизняної науки, проте на сьогодні відсутнє усталене тлумачення поняття “індустрія туризму”. Більшість науковців виділяють такі його ознаки: складова національної економіки [4; 11; 17]; міжгалузевий господарський комплекс [14]; абсорбування в собі здобутків інших індустрій [1]; сукупність різних суб’єктів туристичної діяльності [2; 3; 4; 24]; складна інтегральна система взаємодії суб’єкта й можливостей території [24]; сукупність виробничих [2; 6; 24] і невиробничих видів діяльності [2; 6; 11; 24]; забезпечення створення матеріальної бази туризму [6]; виробництво товарів [11; 14; 24] і надання послуг туристичного призначення [4; 11; 14; 24]; підготовка кадрів; виробництво, збут і споживання туристичного продукту [6; 14]; прийом, обслуговування та перевезення туристів [9]; задоволення специфічних потреб населення у проведенні дозвілля в подорожі [14; 17]; розкриття особливостей функціонування та розвитку туризму в межах певного географічного простору [2]; форма освоєння території [24].

Отож, на відміну від туризму, індустрія туризму поєднує суб’єктів господарювання, чия діяльність як прямо, так і опосередковано пов’язано зі створенням, збутом і споживанням туристичного продукту.

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою дозволяють стверджувати, що нині науковці виділяють такі складові індустрії туризму, як-от: туристичні оператори та агенції [4; 5; 10; 18; 20]; оператори туристичних інформаційних систем [4]; галузі господарства [5; 6]; заклади громадського харчування, розміщення [3; 4; 5; 10; 18; 20; 22], культури [3; 6; 18; 20; 22], освіти [5; 6; 10; 18], науки [5; 6], розваг, фізкультурно-спортивного [3; 4; 20], лікувально-оздоровчого [3; 4; 22], пізнавального, ділового та іншого призначення [3; 4]; підприємства зв’язку [18], торгівлі [18; 22] і транспорту [3; 4; 5; 10; 18; 20; 22]; установи, що надають послуги екскурсодів, інструкторів, гідів-перекладачів, провідників [4]; страхові компанії, банківсько-кредитні установи [5; 22]; рекламно-інформаційні [5; 20; 25], маркетингові [5; 25], юридично-аудиторські, логістичні, технологічні (обслуговуючі) та проектні установи; бізнес-центри, лізингові компанії; природно-рекреаційні та історико-архітектурні об’єкти [5]; підприємства з виробництва сувенірів [5; 10], туристичного спорядження, специфічних для певної місцевості товарів; поліграфічні підприємства, картографічні фабрики, періодичні видання, телерадіокомпанії [5]; органи державної влади [5; 18], агентства регіонального розвитку, міжнародні та державні фонди і програми [5], громадські об’єднання [18].

При цьому варта уваги пропозиція Я. Григор’євої, яка виділяє “сектори індустрії туризму (виробництва туристичних послуг, допоміжний, сервісний, забезпечення життєдіяльності туристичного кластеру, регуляторного впливу)” [5, с. 78], а в їх межах – конкретизувати перелік суб’єктів та об’єктів цього міжгалузевого господарського комплексу. Означене убачається цінним для формування й забезпечення розвитку туристичних кластерів, яким порівняно з іншими формами організації притаманні такі характерні ознаки: “незвично широкий склад учасників; географічний розмір кластера може варіювати від масштабу міста до рівня країни чи групи сусідніх країн; наявність синергетичного ефекту; гнучкість та динамічність функціонування; конкуруючі фірми йдуть на

співробітництво з метою реалізації потенціалу території та її конкурентних переваг” [22, с. 165].

Більшість науковців виділяють такі ознаки поняття “туристичний кластер”: територіальна локалізація [22] й концентрація взаємопов’язаних ресурсів, чинників, підприємств [8; 25]; організаційна основа [13]; форма співпраці фірм, установ та організацій [5; 13; 22; 25]; міжсекторне співробітництво: влада-бізнес-група [21]; формування й просування на ринку туристичного продукту [5]; синергетичний ефект [22]; досягнення спільного економічного успіху [5]; реалізація пріоритетних завдань [13]; посилення конкурентних переваг території [13; 22], розвиток певного виду туризму [8], сприяння задоволенню потреб туристів [8; 22].

Виділяють такі основні етапи формування туристичного кластера: формування регіонального туристичного ринку; виникнення внутрішніх і зовнішніх зв’язків між підприємствами кластера; ініціювання представниками адміністрації регіону, бізнесу, місцевої громади створення управлінської компанії; утворення координаційної ради з представників кожної структури кластера; здійснення поточного управління, моніторингу; стимулювання подальшого розвитку даного кластера [15, с. 77–78; 22, с. 170–173].

При цьому слід усебічно враховувати специфіку складових туристичних кластерів, як-от: “організаційна, продуктивна, інфраструктурна, матеріально-технічна, позакластерні угруповання” [15, с. 75–77]; “туристичні ресурси; туристичні фірми; надавані послуги; галузі, що підтримують туризм; сприятливі умови” [22, с. 166–169].

Останнім часом дедалі більше науковців пропонують формувати саме кластери індустрії туризму, оскільки завдяки цьому забезпечується значний економічний та соціальний ефект, а саме: “стимулювання до ефективної діяльності та її розширення; використання продукції однієї сфери регіону для потреб іншої; зменшення фінансових й операційних ризиків діяльності учасників кластера; обмеження впливу недобросовісної конкуренції на сферу діяльності кластера; притік інвестиційних ресурсів у сферу економічної діяльності та регіон розміщення кластера” [15, с. 73–74]; “полегшення доступу до спеціалізованих факторів виробництва” [23, с. 404–405]; “зростання податкових надходжень до бюджету; приток іноземної валюти; збереження й раціональне використання культурного та природного потенціалу; ефективніше використання нових ринкових тенденцій для соціально-економічного розвитку регіону; сприяння формальному та неформальному обміну знаннями, а також співробітництву” [22, с. 176–178]; “більш адекватне та швидке реагування на потреби споживачів туристичних послуг” [22, с. 176–178; 23, с. 404–405]; “зменшення трансакційних витрат його учасників та отримання ними додаткових переваг; підвищення якості продукції; сприяння розвитку інноваційних технологій” [15, с. 73–74; 23, с. 406]; “зростання зайнятості населення; розширення інвестиційної спроможності учасників кластера через спільну участь у грантових програмах; підвищення конкурентоспроможності регіону; істотне зниження бар’єрів виходу на ринки збуту продукції та поставок сировини й матеріалів, робочої сили” [15, с. 73–74; 22, с. 176–178].

Попри їхню суспільну значущість, кластери донині в Україні не стали поширеною формою співпраці в індустрії туризму. Саме тому актуалізується питання не лише створення нових кластерів “навколо “корневих центрів”, дестинацій, які продають туристичні фірми, створюючи туристичний продукт, що допоможе підійти до стратегії системного розвитку регіональної індустрії туризму” [12, с. 150], а й необхідності впорядкування державного регулювання цього процесу, тобто “створення таких умов, за яких належне (якісно і кількісно) задоволення потреб споживачів туристичних послуг супроводжується не лише реалізацією потенцій суб’єктів туристичної діяльності, а й поліпшенням соціально-економічної ситуації в країні” [17].

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили дійти таких висновків.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення понять за даною проблематикою: “*індустрія туризму*” – упорядкована система взаємодії представників міжгалузевого господарського комплексу, чия діяльність передбачає створення, збут і споживання туристичного продукту, здатного приносити значний економічний та соціальний ефект для національної економіки за рахунок задоволення специфічних потреб населення у проведенні дозвілля під час подорожі; “*туристичний кластер*” – форма взаємовигідної співпраці представників різних галузей та сфер діяльності, що передбачає отримання позитивного синергетичного ефекту за рахунок спрямування доступних ресурсів на розвиток туристичного продукту як запоруки задоволення все більших потреб туристів.

Удосконалено класифікацію складових індустрії туризму:

– *створення туристичного продукту* (суб’єкти господарювання – ядро туристичного кластера);

– *надання супутніх послуг* (установи, що надають послуги екскурсіводів, гідів-перекладачів, інструкторів, провідників; підприємства зв’язку, торгівлі та транспорту, а також з виробництва сувенірів, специфічних для певної місцевості товарів, туристичного спорядження; заклади розміщення, громадського харчування, розваг, культури, науки, освіти, ділового, пізнавального, лікувально-оздоровчого, фізкультурно-спортивного, побутового обслуговування та іншого призначення; комунальні служби; правоохоронні органи);

– *супровід туристичного продукту* (страхові компанії, банківські установи; поліграфічні підприємства, картографічні фабрики, періодичні видання, телерадіокомпанії; логістичні, юридично-аудиторські, маркетингові, рекламно-інформаційні, технологічні (обслуговуючі) та проектні установи);

– *збут туристичного продукту* (туристичні оператори та агенції);

– *споживання туристичного продукту* (населення);

– *регулювання туристичного кластеру* (органи державного управління й органи місцевого самоврядування України; громадські об’єднання; органи влади інших країн; міжнародні організації).

Зважаючи на суспільну їхню значущість, особливої актуальності набуває державне регулювання формування та розвитку кластерів туристичної індустрії. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому розвитку туризму.

**Література:**

1. *Бондаренко М. П.* Теоретичні засади розвитку індустрії туризму / М. П. Бондаренко // Економічний часопис–XXI. – 2012. – № 3–4. – С. 19–22.
2. *Бушуєв В. В.* О дефиниции “индустрия туризма” / В. В. Бушуєв // Культура народов Причерноморья. – 2001. – № 25. – С. 179–182.
3. Вікіпедія. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
4. *Гаврилюк А. М.* Державне регулювання комунікаційного забезпечення туристичної індустрії в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. М. Гаврилюк. – К., 2011. – 23 с.
5. *Григор’єва Я. В.* Кластери як чинник активізації туристичної діяльності / Я. В. Григор’єва // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 7. – С. 73–79.
6. *Драпушко Р.* Індустрія туризму: міжнародний та вітчизняний досвід / Р. Драпушко // Вісн. Ін-ту розвитку дитини. (Серія “Філософія, педагогіка, психологія”). – 2014. – Вип. 35. – С. 31–36.
7. *Дубодєлова А. В.* Кластерний підхід до аналізу розвитку міжнародного туризму в Україні / А. В. Дубодєлова, І. Я. Кулиняк, Ю. Г. Бондаренко // Науковий вісн. НЛТУ України. – 2014. – Вип. 24.6. – С. 195–201.
8. *Карташевская И. Ф.* Теоретические аспекты кластерного моделирования в туризме / И. Ф. Карташевская // Экономика Крыма. – 2011. – № 3. – С. 152–155.
9. *Киосаки Р. Т.* Квадрант денежного потока / Роберт Т. Киосаки, Шарон Л. Летчер. – Ужгород : 2001. – 192 с.
10. *Коваль О. М.* Перспективи створення туристичних кластерів на Закарпатті / О. М. Коваль. – Режим доступу : [tisit.edu.ua/tisit\\_news/128](http://tisit.edu.ua/tisit_news/128).
11. *Коваль П. Ф.* Розвиток розважального сектору туризму як засіб зміцнення туристичного потенціалу України / П. Ф. Коваль, Н. О. Алешугіна, Г. П. Андрєєва // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 78–83.
12. *Ковальчук І. Є.* Перспективи кластерної моделі розвитку туризму в Карпатському регіоні (на прикладі Закарпатської області) / І. Є. Ковальчук // Вісн. соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 3. – С. 148–153.
13. *Корольчук Л. В.* Механізм запровадження кластерної моделі розвитку туризму в транскордонному регіоні / Л. В. Корольчук // Економічні науки. (Серія “Облік і фінанси”). – 2012. – Вип. 9. – С. 127–133.
14. *Любіцева О. О.* Ринок туристичних послуг (геопросторові аспекти) : навч. посіб. / О. О. Любіцева. – 3-тє вид., перероб. та допов. – К. : Альтпрес, 2005. – 436 с.
15. *Малімон В. В.* Перспективи організації регіонального кластеру медичного туризму у стоматології / В. В. Малімон // Економічний простір. – 2013. – № 70. – С. 72–81.
16. *Мельниченко О. А.* Бідність в Україні: сутність проблеми та шляхи її розв’язання / О. А. Мельниченко // Демографія та соціальна економіка. – 2012. – № 2. – С. 124–131.
17. *Мельниченко О. А.* Теоретико-методологічні основи державного регулювання туризму [Електронний ресурс] / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2010-2/index.html>.
18. Можливості працевлаштування молоді у сфері зеленого туризму : методичні рекомендації щодо започаткування власної справи / за заг. ред. О. В. Кулініча. – Х. : Ін-т соціальної політики регіону, 2011. – 124 с.
19. Окно в Европу требует расширения // Туризм. – 2007. – № 4. – С. 8.
20. *Охріменко А. Г.* Туристичні кластери як перспективні напрями регіонального розвитку / А. Г. Охріменко // Університетські наукові записки : зб. наук. пр. – Хмельницький, 2013. – № 1. – С. 495–500.
21. *Пугач Н. А.* Особливості кластерного підходу в розвитку сільського туризму в Україні / Н. А. Пугач // Науковий вісн. Нац. ун-ту біоресурсів і природокористування України. (Серія “Економіка, аграрний менеджмент, бізнес”). – 2013. – Вип. 181. – С. 267–273.
22. *Сильванская Г. Н.* Кластерный подход к позиционированию в туризме / Г. Н. Сильванская, А. В. Попович // Методи та засоби управління розвитком транспортних систем. – 2013. – Вип. 1. – С. 159–180.



23. *Трілленберг Г.* Інноваційно-кластерний підхід до розвитку туризму України в умовах глобалізації / Г. Трілленберг // Журнал європейської економіки. – 2014. – Т. 13. – № 4. – С. 401–414.

24. *Чорненька Н. В.* Організація туристичної індустрії: навч. посіб. / Н. В. Чорненька. – К.: Атіка, 2006. – 264 с.

25. *Voynarenko M. P.* Investment Attraction / M. P. Voynarenko // Regional forum “Social aspects and financing of industrial restructuring”. – 26 and 27 November 2003, Moscow, Russian Federation. Topic 6. – Regional dimension of industrial restructuring. United Nations Economic Commission for Europe. – Режим доступу: <http://www.unece.org>.

**Melnychenko O. A., Velichko L. Y. Tourist Industry: Contents, Components, Clusters, Need for State Regulation.**

*Further development of interpreting the concepts of ‘tourist industry’ and ‘tourist cluster’ is provided. The classification of tourist industry components is upgraded. The need for state regulation of tourist clusters development has been emphasized.*

**Key words:** state regulation, tourist cluster, tourist industry, contents, components.

*Надійшла до редколегії 12.11.2015 р.*

## **УДК 35/352:338.22**

**Ю. В. Боковикова,**

*к.держ.упр., доц.,*

*доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДИ І БІЗНЕСУ**

*Доведено причини необхідності взаємодії влади та бізнесу в сучасному соціально-економічному середовищі України. Визначено інструменти взаємодії влади та бізнесу і з'ясовано можливості їхнього використання.*

**Ключові слова:** бізнес, влада, інструменти взаємодії, органи місцевого самоврядування.

Ініціатором та основним агентом змін зазвичай виступає держава, що визначає стратегії, цілі перетворень та кроки їхньої реалізації. Разом з тим події 2005 та 2014 рр. підтверджують тезу про те, що український соціум певною мірою формується як суспільно-політичний організм, який вимагає співпраці з суспільством та бізнесом. Причому надії влади щодо побудови економіки пов'язано з бізнесом, а розв'язання соціально-економічних проблем – із суспільними інститутами. Відтак, влада має запропонувати систему, нові ідеї, нові форми суспільного та політичного життя, які б гарантували можливості самовдосконалення суспільству та бізнесу задля розвитку держави.

Зацікавленість у пошуку сучасних форм взаємодії влади та бізнесу визначається неефективною діяльністю державних підприємств, вимогами суспільства щодо якості життя, розширення можливостей для розвитку, отримання послуг тощо. Виходячи з вищезазначеного, означена тема є вкрай актуальною.

Питання взаємодії влади та бізнесу досліджувались зарубіжними – Дж. Гелбрейт, Джон Ст. Миль, К. Х. Рау, Джон М. Кейнс, Кембелл Р. Макконелл та ін. – та

українськими – А. Дегтяр, А. Халецький, С. Белай та ін. – вченими. До подальших досліджень у цьому напрямі спонукають сучасні соціально-економічні процеси, що свідчать про необхідність постійних джерел розвитку суспільства, які, зокрема, породжуються взаємодією влади та бізнесу.

Метою статті є визначення інструментів взаємодії влади та бізнесу та з'ясування можливостей їхнього використання в Україні.

Взаємодія влади та бізнесу має розгортатись з огляду на кілька тверджень.

*По-перше*, відповідно до бази даних МВФ щодо розвитку країн з 1993 по 2013 рр., Україна за динамікою ВВП посідає “почесне” останнє – 166-те місце. Україна стоїть на передостанньому місці серед європейських країн за душевим ВВП (бідніше лише Молдова), на першому – за корумпованістю (за рейтингом Transparency International) та на першому місці в Європі за рівнем економічної несвободи [9].

Відтак, будь-які спроби побудови сильної української економіки мають виходити з тих реалій, що свідчать про принципову необхідність змін у системі відносин “влада-бізнес”. Адже, як визначено в національній доповіді “Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів” [7, с. 138], ключовими суб'єктами, що впливають на забезпечення сталого розвитку, є:

– органи влади різного рівня (сфера розроблення, ухвалення та реалізації управлінських рішень);

– бізнес-структури (сфера господарської діяльності та економічного розвитку);

– громадянське суспільство (сфера громадської активності та самоорганізації, інститути громадянського суспільства);

– людина (сфера звичайного життя, повсякденні життєві практики).

З'ясування інструментів взаємодії влади та бізнесу має базуватись на стратегічних пріоритетах розвитку держави, що, зазвичай, визначаються в посланнях президента, стратегіях тощо. Станом на 12 січня 2015 р. рух уперед має здійснюватися, зокрема, за вектором розвитку, що передбачає відновлення макроекономічної стабільності, забезпечення стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності та прозорої податкової системи [8].

Вважаємо, що реалізація визначених керівництвом країни завдань можлива, якщо налагодити постійний діалог між бізнесом і владою. При цьому каналами зворотного зв'язку, посередниками мають виступати бізнес-асоціації, що є формою самоорганізації ділового співтовариства, уособлюють інтереси суб'єктів підприємництва та мають впливати на рішення органів влади щодо створення сприятливих умов для розвитку бізнесу.

Окреме місце серед таких асоціацій посідає Торговельно-промислова палата України (далі – ТППУ). Відповідно до Закону України “Про торгово-промислові палати в Україні” [4], це є недержавна неприбуткова самокерована організація, яка на добровільних началах об'єднує юридичних осіб та громадян України, зареєстрованих як підприємці, а також їхні об'єднання (близько 10 тис. господарських суб'єктів усіх форм власності). Головні завдання ТППУ – створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, сприяння всебічному розвитку науково-технічних та торговельних зв'язків між українськими підприємцями та їхніми закордонними

партнерами, представлення інтересів її членів з питань господарської діяльності як в Україні, так і поза її межами. Ст. 3 зазначеного Закону серед завдань ТППУ також визначає взаємодію між суб'єктами підприємницької діяльності, координацію їхніх взаємовідносин із державою в особі її органів. Ст. 4 цього Закону зазначає, що державні органи сприяють торговельно-промисловим палатам у виконанні ними статутних завдань, а також, що відповідні державні органи здійснюють контроль і нагляд за діяльністю торговельно-промислових палат у межах своїх повноважень відповідно до законодавства.

Отже, у законодавстві чітко не визначено, яким чином, виступаючи однією з потужних громадських організацій країни, об'єднання підприємців у змозі легітимно лобювати та захищати свої інтереси.

Демократичні перетворення в Україні вимагають від влади пошуку нових форм взаємодії влади і бізнесу, якими могли б стати: створення громадських рад підприємців, що здійснювали б експертизу законопроектів і рішень органів влади, визначення механізмів урахування результатів громадської експертизи в нормативно-правових актах.

Одним із напрямів розвитку підприємницької діяльності та формування оптимальних взаємовигідних відносин між державною та суб'єктами підприємницької діяльності є інститут спеціальних (вільних) економічних зон, що формуються на територіях з унікальними перевагами. Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є [3] залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, постачання на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення й упровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України.

Такий інструмент, як запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності, на наш погляд, сприяє стимулюванню прискореного розвитку територій з унікальними (технологічними, природними тощо) перевагами.

Відіграє суттєву роль у соціально-економічному розвитку, забезпечує зайнятість та високу активність населення у населених пунктах малий і середній бізнес. Як відзначають науковці, для регіонів з високими показниками стану та позитивною динамікою зростання та розвитку малого та середнього бізнесу характерні такі риси:

- активність регіональної влади щодо стимулювання, підтримки та розвитку малого та середнього підприємництва;
- позитивне оцінювання з боку підприємців заходів щодо створення сприятливих умов для становлення, функціонування та розвитку бізнесу;
- активна участь громадських об'єднань підприємців у створенні та розвитку регіональної інфраструктури стимулювання, підтримки підприємництва, соціальне партнерство влади та бізнесу;
- різнобічна селективна підтримка малого та середнього підприємництва у пріоритетних для регіону областях, що відповідають стратегічним пріоритетам, цілям та завданням регіону, системна підтримка інноваційних та високотехнологічних кампаній;

– проведення регіональних, державних та міжнародних конкурсів, виставок та інших заходів;

– високий рівень інформатизації, представленість в Internet-мережі [1, с. 162].

*По-друге*, реалізація ідей трансформації системи влади, закладених у змінах до Конституції України, можлива не лише завдяки формуванню нових об'єднаних громад, проведенню місцевих виборів, формуванню виконкомів рад у новому форматі, а й за умови стабільного поповнення місцевих бюджетів, пожвавлення підприємницької діяльності на територіях через створення умов для бізнесу.

Особливої уваги заслуговують підприємства малого бізнесу, враховуючи їхню особливу значущість для місцевих жителів, адже ці підприємства пропонують товари та послуги безпосередньо для місцевого населення, забезпечують зайнятість та надходження до місцевого бюджету. Тому особливу роль відіграє взаємодія всіх представників влади в населених пунктах стосовно надання органами місцевого самоврядування дозволів на ведення господарської діяльності.

Велике значення в цьому процесі сьогодні відіграють центри надання адміністративних послуг. Наприклад, Центр надання адміністративних послуг міста Харкова – це постійнодіючий робочий орган Харківської міської ради, у якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг (у м. Харкові це 24 місцевих та 16 регіональних підрозділів дозвільних органів). Його основними принципами роботи є: орієнтація на суб'єкта звернення; відкритість, прозорість та зрозумілість процедур; запобігання корупційним діям, ліквідація посередницьких послуг; забезпечення вільного доступу суб'єктів звернення до інформації про стан розгляду звернень; оперативність у вирішенні питань; забезпечення рівності прав всіх суб'єктів звернення. До стратегічних цілей діяльності Центру віднесено:

– надання інформаційної, консультаційної та практичної допомоги фізичним та юридичним особам в отриманні адміністративних послуг, у т. ч. документів дозвільного характеру для здійснення господарської діяльності;

– розроблення й упровадження заходів для спрощення механізмів і скорочення термінів отримання у відповідних установах адміністративних послуг, у т. ч. документів дозвільного характеру;

– визначення причини виникнення наявних перешкод у започаткуванні та здійсненні господарської діяльності, надання пропозицій щодо подальшого реформування в сфері адміністративних послуг, у т. ч. дозвільних процедур та оформлення документів дозвільного характеру та оформлення документів;

– підготовка пропозицій щодо перегляду чинних порядків отримання адміністративних послуг, здійснення погоджувальних (дозвільних) процедур державними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями;

– проведення моніторингу та аналізу документів дозвільного характеру щодо дотримання ними порядку здійснення дозвільних процедур.

Підвищення ефективності та якості роботи центрів надання адміністративних послуг через прискорення оформлення дозвільної документації, безумовно, сприятиме розвитку малого та середнього бізнесу в населених пунктах.

Підприємницька діяльність у багатьох випадках передбачає оренду приміщень. Діяльність місцевої влади щодо залучення підприємців має полягати, зокрема, у пошуку та підготовці приміщень муніципальної власності до здачі в оренду, що має за мету їхнє ефективне використання, утримання, а також поповнення таким чином місцевого бюджету.

Місцева влада відповідно до Бюджетного кодексу України регулює питання місцевого оподаткування. Отже, ради мають реальну можливість створювати привабливе для проживання громадян соціальне середовище. Наприклад, Харківська міська рада прийняла рішення щодо податку на нерухомість, що є відмінною від земельної ділянки. Законом було введено оподаткування нежитлової нерухомості та одночасно вдвічі знижено розмір житлової площі для фізичних осіб, що не обкладається податком. Зокрема, розмір такої площі квартир, відповідно до Закону, зменшився зі 120 до 60 м<sup>2</sup>, житлових будинків – з 250 до 120 м<sup>2</sup>, загальної площі квартир та будинків – з 370 до 180 м<sup>2</sup> на одного власника. Але у Харкові було прийнято рішення підвищити розмір пільги для квартир з 60 до 120 м<sup>2</sup>, для загальної площі квартир та домів зі 180 до 240 м<sup>2</sup>. Отже, податок з квартир загальною площею менше 120 м<sup>2</sup> і будинку площею менше 120 м<sup>2</sup> не сплачується [7].

Податкові процедури мають бути прозорими та простими, зрозумілими та легко вживаними будь-яким підприємством та підприємцем. Прозорість вимагає необхідності висвітлення всіх законів та їхніх роз'яснень, безкоштовне розповсюдження документів, що описують податкові зобов'язання для підприємств, що діють та відкриваються. У сучасних економічних умовах це можливе лише завдяки мережі Internet та повсякденній діяльності влади, що має дбати про залучення бізнесу до економічного розвитку територій. Система, за якої підприємці не мають чіткого уявлення про те, якими є їхні податкові обов'язки, породжує корупцію, викликає непотрібні витрати, створюючи необхідність у консультантах, що допомагають працювати в рамках закону. Спрощені процедури, навпаки, полегшують підприємству виконання податкових зобов'язань.

Позиціонування місцевої влади в європейському просторі та визнання європейськими інституціями її діяльності щодо покращання відносин між країнами та громадянами Європи, розповсюдження ідеї єдиної Європи сприяє побудові міжнародних економічних відносин. Місто Харків – перше та єдине місто в Україні, що володіє повним комплектом нагород Ради Європи: Дипломом, Почесним Прапором, Таблицею Європи та Призом Європи.

Отримання європейських нагород не тільки значно підвищує статус міста, а й відкриває широкі можливості в галузі співробітництва з перспективними містами та регіонами, а також з міжнародними організаціями та фондами.

Отже, інструментами взаємодії, що безпосередньо залежать від місцевої влади та впливають на розвиток бізнесу, мають стати:

- зрозумілі правила реєстрації, доступні витрати на неї, стабільність вимог та чіткі терміни оформлення документів,
- доступна оренда приміщень, доступний рівень місцевих податків,
- офіційний характер відносин .
- безперешкодне, вчасне, законне отримання документів дозвільного характеру в центрах надання адміністративних послуг;

– позиціювання місцевої влади в європейському просторі та визнання європейськими інституціями її діяльності.

*По-третє*, розвиток відносин між владою та бізнесом має стати постійною складовою діяльності влади, виходячи з розуміння необхідності вкладання величезних ресурсів в інфраструктуру населених пунктів та недостатності обсягів бюджетного фінансування. З поступовою передачею повноважень на території та фінансовою децентралізацією обсяги централізованого бюджетного фінансування населених пунктів природно будуть зменшуватись.

Регулювання господарських процесів на рівні населених пунктів зумовлено вимогою реалізації державної політики на територіях, у т. ч. органами місцевого самоврядування, а також потребою вирішення проблем недостатності ресурсів на містах. Зокрема, це стосується ресурсів розвитку та технічного вдосконалення муніципальної інфраструктури, вирішення питань технологічної та екологічної безпеки роботи соціально значущих об'єктів, формування прозорих відносин на ринку комунальних послуг. У таких умовах перспективною формою реалізації інфраструктурних проєктів виступає державно-приватне партнерство, яке можна розглядати як дієвий механізм підвищення ефективності державних інвестицій за рахунок залучення капіталу та управлінського досвіду приватного бізнесу. У його рамках цікавим інструментом здається фінансовий лізинг, що об'єднує всі елементи зовнішньо-торгівельних, кредитних та інвестиційних операцій. Сьогодні в європейських країнах 25–30 % інвестицій припадає на лізингові операції. Фінансовий лізинг в Україні – це вид цивільно-правових відносин, що виникають за договором фінансового лізингу. Відповідно до договору особа набуває у власність річ у продавця (постачальника) та здійснює йому періодичні платежі протягом строку дії договору. Для органів місцевого самоврядування, які шукають можливість оновлення та розширення парку міського комунального електротранспорту, реалізації інфраструктурних проєктів за відсутності оборотних та бюджетних коштів, лізинг є реальною можливістю вирішення цих проблем, оскільки такі договори укладаються на тривалий строк (п'ять-сім років). Причому Закон України “Про фінансовий лізинг” (ст. 8) [5] надає можливість у подальшому викупити необхідний для міста об'єкт.

Для органів місцевого самоврядування лізинг як форма господарської операції має переваги порівняно з іншими джерелами фінансування з огляду на таке:

– більш прості схеми забезпечення виконання зобов'язань, оскільки майно, що передається в лізинг, є, водночас, і заставою – з цієї причини лізингодавці менш вимогливі до попередньої кредитної історії лізингоотримувача [2];

– лізинг не обмежує можливості органу місцевого самоврядування в отриманні кредитів;

– лізинг є однією з найбільш доступних форм довгострокового фінансування для отримання техніки;

– це комплексна послуга, що може передбачати включення в суму платежів з лізингу витрат щодо реєстрації, страхування, сервісу, технічного огляду;

– договір фінансового лізингу може передбачати доповнення стосовно дострокового викупу об'єкта лізингу, порядку розрахунку за надані послуги, тобто

платежі можна побудувати відповідно до очікуваного грошового потоку лізингодержувача, що дасть можливість мінімізувати фінансові та соціальні ризики при здійсненні господарських відносин.

Слід зазначити, що жорстке виконання договорів сприяє побудові довгострокових стабільних відносин інвесторів та місцевої влади, формуванню її позитивного іміджу в бізнес-середовищі. Подібні договори лізингу щодо міського транспорту було укладено в містах України – Луганську, Дніпропетровську, Харкові.

Зрештою, відносини влади і бізнесу вважаються вкрай важливими з огляду на те, що власне його представники (середній клас) є основою громадянського суспільства, його каркасом, що здатен нести соціальну, фінансову, моральну, політичну відповідальність за вчинені дії.

Принциповими інструментами взаємодії влади та бізнесу мають стати:

- залучення представників влади всіх рівнів, спілок підприємців до обговорення проблем підприємництва, розроблення пропозицій органами державної влади, місцевого самоврядування для створення відповідного правового поля та локальних нормативно-правових актів щодо розвитку підприємництва (спеціальні режими оподаткування, фінансування та кредитування малого бізнесу, трудові відносини та соціальний захист підприємців та найманих працівників тощо), включення спілок підприємців у нормотворчу діяльність;

- запровадження спеціальних режимів інвестиційної діяльності з метою стимулювання прискореного розвитку територій з унікальними перевагами;

- активна діяльність регіональних та місцевих органів влади щодо стимулювання малого та середнього бізнесу;

- налагодження ефективної та якісної діяльності центрів надання адміністративних послуг;

- використання фінансового лізингу як інструмента розвитку населених пунктів;

- прозорість діяльності влади та постійне інформування щодо податкових обов'язків, спрощені процедури оподаткування.

Перспективами подальших розвідок мають стати практичне опрацювання означених інструментів взаємодії влади та бізнесу та економічне оцінювання їхнього впливу на розвиток територій.

#### **Література:**

1. Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия : монография / [науч. ред. и рук. авт. кол. А. Н. Шохин] ; Нац. исслед. ун-т “Высш. шк. экономики”. – М. : ИД Высш. шк. экономики, 2011. – 349 с.

2. Грищенко О. Фінансовий лізинг: історія, сучасність та перспективи розвитку / О. Грищенко // Юрид. журн. – 2006. – № 3. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2192>.

3. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України // ВВР України. – 1992 – № 50. – Ст. 676.

4. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України // ВВР України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.

5. Про фінансовий лізинг : Закон України // ВВР України. – 1998. – № 16. – Ст. 68.

6. Рішення “Про внесення змін до рішення 4-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання від 12 січ. 2011 р. № 126/11 “Про врегулювання питань справляння податків на

території міста Харкова відповідно до норм Податкового кодексу України”. – Режим доступу : [http://izvestia.kharkov.ua/content//documents/11791/1179002/files/06\\_oficialnoye%20prilojenie-1.pdf](http://izvestia.kharkov.ua/content//documents/11791/1179002/files/06_oficialnoye%20prilojenie-1.pdf).

7. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : нац. допов. / [за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика]. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.

8. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

9. Федорін В. Економіка популізму / В. Федорін // Економічна правда. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2015/10/1/561862/>

**Vokovykova Yu. V. Reciprocity of authority and business.**

*Reasons of necessity of reciprocity of authority and business in modern social-economic environment of Ukraine have been proved. Collaboration tools of authority and business have been determined and their possible uses have been defined.*

**Key words:** business, authority, collaboration tools, local government.

*Надійшла до редколегії 02.11.2015 р.*

## **УДК 351**

**В. С. Дорошенко,**

к.і.н.,

доктор економіки, академік Української академії наук,

м. Київ

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕНЬ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Аналізується розвиток теорії управління, формування різних шкіл управлінської думки в контексті інституціоналізму.*

**Ключові слова:** інституціоналізм, інститути політичної сфери, соціальне управління, спільні інтереси людей, державне управління.

Важливе значення в контексті інституціональних засад досліджень у системі державного управління має освоєння світового комплексу управлінських знань, що почав складатися в самостійну науку з початком ХІХ ст. Згодом інституціоналізувалася наука політики (створено лабораторію, а потім і кафедру політології в Колумбійському університеті у Нью-Йорку, виникла Лондонська школа економіки та політичних наук).

Уміння управляти почали трактувати як таку систему, що включає в себе знання про органи державного управління, їхні програми, а найважливіше – про способи їхньої ефективної організації.

У деяких українських дослідників ця якісна зміна підіймається до рівня типологізації. “Існує два типи державного управління, – пише автор найоб’ємнішої книги з державної політики та управління, – *застаріле і нове*. Прихильники першого вважали кращим для всієї системи управління наявність досвіду і знань... *Нове* державне управління відмовилося від розмежування управління й політики.



Прихильники цього напрямку вважають за доцільне впливати як на вибір, так і на втілення напрямку політики в життя” [7, с. 111].

Вищезначеної теми торкалися в своїх публікаціях такі автори, як М. Вебер, В. Шедяков, Дж. Гелбрейт, Л. Ерхард, Ю. Сурмін. Натомість, як свідчить науковий аналіз, доцільний системний підхід до висвітлення даної проблеми.

Мета статті – розкрити особливості й важливість інституціонального підходу до дослідження державного управління.

У закордонних джерелах загально визнано, що основи науки державного управління заклали своїми працями В. Вільсон (28-й президент США), Ф.-Дж. Гуднау (перший президент Асоціації політичних наук США) і особливо М. Вебер (німецький соціолог і політолог).

Оскільки спадщина видатного німецького вченого ще не набула широкого визнання в Україні, доцільно детальніше висвітити його погляди на науку управління.

По-перше, М. Вебер вважав, що капіталізм піддається істотному вдосконаленню шляхом реформ.

По-друге, учений обґрунтував концепцію “раціональної бюрократії”. На думку М. Вебера, бюрократи – це компетентні чиновники, які повинні підкорятися тільки службовому обов’язку, працювати за вільним вибором і згідно зі спеціальною кваліфікацією.

По-третє, німецький вчений своїми працями обстоював ідею піднесення людини, націлював читачів на розвиток у кожного почуття власної гідності та самоповаги [3, с. 192].

Наступний етап у розвитку теорії управління – формування окремих шкіл управлінської думки, серед яких найбільше прислужилися науковому напрямку державного управління “школа соціальних систем” (О. Богданов, Л. Берталанфі, І. Пригожин) та школа, заснована на “критичній самооцінці” (Г. Саймон, Д. Істон, Г. Ласннуелл).

Перша з них запозичила з управління промисловими корпораціями знання загальної і спеціальної теорії систем.

Друга відновила у правах економічну науку, тим самим практиками державного управління було визнано, що працездатний уряд потребує порад і керівництва з боку експертів-суспільствознавців.

Відомий дослідник організації та управління В. Шедяков узагальнив досягнення різних шкіл практиків та теоретиків [4, 7], окремо наголосивши на важливості для прийняття рішень стратегічного рівня, можливостей планування та керування суспільними процесами. Ідеться про праці Ф. Ф. фон Хайека, Л. фон Мізеса, синергетичні ідеї Г. Хакена, розробки С. Біра, Дж. Фон Наймана, У. Бека, Н. Лумана, а також унікальну організаційну практику Ст. Джобса [8, с. 104–105].

Друга половина ХХ ст. позначилася гігантськими перетвореннями в науці і техніці, формуванні способу сучасного наукового мислення, який одержав назву системного підходу. Адже, яку сферу суспільного виробництва не візьмемо, скрізь наявні великі системи. Ефективне управління ними було б неможливе без автоматизації процесів і актів управління.

Кібернетика і виникла у відповідь на цей запит, на всіх трьох основних рівнях – теоретичному, технічному і прикладному, вона стала наукою про оптимальне управління складними динамічними системами.

Застосування нових методів управлінні привело до змін у структурі науки і техніки в бік потреб людини як суб'єкта і об'єкта пізнання. А зумовлено це було самим феноменом управління, що знаходить свій найвищий вияв у людській діяльності. Остання виступає як форма існування людського суспільства [6].

Особливо помітним явищем у розвитку методології суспільних наук стало виникнення теоретичної школи під назвою “інституціоналізму”. Її засновник М. Веблен довів, що економічна система у своєму функціонуванні взаємодіє з іншими суспільними структурами, впливає на них і, водночас, зазнає відчутного впливу з боку позаекономічних факторів та процесів. Під останніми він розумів “стереотип думки” або сукупність стійких звичок мислення, що притаманні великій спільності людей. Він назвав їх “інститутами” (від латин. *Institutum* – встановлення, запровадження, звичай). Д. Коммонс, У. Мітчел, Дж. Гелбрейт, Дж. Кларк (прихильники класичного інституціоналізму), Р. Кроуз, Д. Норт, О. Вільямсон, Дж. Бьюкенен, Г. Мордаль, Д. Марч, Дж. Олан (прихильники “неоінституціоналізму”) довели, що проблеми впорядкування державного життя та втілення у практику норм права, поведінку індивідів можна ефективно досліджувати, отже, і впливати на їхнє вирішення завдяки інститутам.

У світовій суспільній науці і в політичній практиці тривалий час фактично ігнорувався той факт, що слова, традиції, символи, ритуали, звичаї, цінності теж присутні у політичному процесі. Саме вони, вважають інституціоналісти, володіють здатністю визначати та обмежувати сукупність варіантів вибору індивіда, чим зменшується невизначеність його дій.

Отже, обґрунтовується необхідність державного управління різними сферами суспільного життя і в різний спосіб. Ці сфери формуються діяльністю людей і поділяються на матеріальну, суспільно-політичну, духовну і культурно-побутову. Якщо перша виступає як виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ, то суспільно-політична охоплює такі явища, як війна, революція, реформи, еволюція, тут функціонують такі інститути, як держава, політичні партії, громадські організації. Культурно-побутова сфера традиційно називається соціальною, оскільки тут ідеться про такі явища, як життя родини, охорона здоров'я, освіта, виховання. Тут формуються й закріплюються найрізноманітніші форми соціальної взаємодії. Як процес упорядкування та формалізації цих зв'язків інституціоналізація виступає особливим елементом соціального управління.

Сучасні концепції інституціоналізму (неоінституціоналізм) визнають важливість інститутів, оскільки вони мають здатність встановлювати правила поведінки в суспільстві, за інститутами залишається прерогатива встановлення рамок відбору індивіда, але при цьому вони спираються на певну систему цінностей. Тому їх можна і слід аналізувати через інтереси та поведінку людей.

На особливу увагу заслуговують інститути політичної сфери – держава, форми і види влади, форми державного устрою, політичні партії, інститут президентства, правові, виборчі системи, суспільно-політичні рухи, різноманітні

органи представницької і безпосередньої демократії. Головна їхня функція – регулювання суспільно-політичних явищ і процесів з метою збереження їхньої стабільності й підтримання рівноваги між ними.

Досліджуючи їх, принципово важливо звертати увагу на те, що створення, формування, виникнення того чи іншого інституту не є одноразовим актом. Це процес, що охоплює тривалий історичний період.

Оглядаючи відповідну літературу, маємо відзначити, що українські науковці чимало зробили для вивчення політичних інститутів. При цьому більшість авторів вказує на те, що в Україні не завершився процес формування політичних інститутів, і це негативно позначається на всіх процесах суспільної життєдіяльності.

У цьому контексті відзначимо, що в дослідженнях з науки державного управління домінують теми, присвячені проблемам економіки (майже половина кандидатських і докторських дисертацій), хоча сфера державного управління цією сферою різко скоротилася. Що ж до таких напрямів, як демократизація суспільства, взаємодія влади і громадянського суспільства, взаємодія у владі, то їм присвячено, відповідно, дві, 16 і одну роботу. Окремі політичні інститути вивчаються соціологами (виборчі системи), політологами (партійні системи), філософами (політична культура та ідеологія), є кілька публікацій про інститут президента.

Стає дедалі очевиднішим, що нині діяльність людини виходить за межі не тільки її почуттів, а й мислення та уяви. Нова епоха створює умови для розгортання свободи, різноманітності, полілогу (на зміну монологу і діалогу).

Перспективним, на думку окремих українських учених, є розроблення форм і механізмів управління, що ґрунтуються на врахуванні постмодерністського характеру соціальних змін, на підвищенні результативності соціального управління через стимулювання творчості. Отже, як ніколи гостро постає потреба у винайденні принципово нової парадигми управління.

У вітчизняній літературі під сучасною парадигмою державного управління прийнято розуміти “набір ідей та цінностей, які визначають сутність держави, мають забезпечувати її легітимність” [6], що відображені в Конституції України 1996 р. І це зрозуміло, оскільки під змістовними характеристиками будь-якої наукової парадигми, довів Т. Кун, слід розуміти “визнані усіма наукові досягнення, які протягом певного часу дають науковій спільноті модель постановки проблем і їх вирішення” [2].

Саме на державу покладається відповідальність за те, щоб головним стратегічним напрямом і вирішальним засобом суспільних трансформацій ставала соціальна політика, центром якої і головною кінцевою метою постає Людина, її добробут, самоініціатива, життєзабезпечення та безпека. Така політика об’єднуватиме зусилля всіх суспільних інститутів – від держави до кожного конкретного громадянина, з тим щоб виявляти й розв’язувати суперечності як об’єктивного так і суб’єктивного характеру, сприяти зміцненню й закріпленню прогресивних тенденцій у процесах і явищах матеріальної та духовної сфер життєдіяльності суспільства.

#### **Література:**

1. Бакуменко В. Д. Динаміка дисертаційних досліджень, механізмів державного управління за видами суспільної діяльності / В. Д. Бакуменко, В. М. Башкатов // Державне управління та місцеве самоврядування / [В. Присяжнюк, В. Бакуменко (ред.)] // Науковий вісн. Академії муніцип. управління. – К., 2008. – Вип. 3. – С. 7–19.

2. Бутирська Т. О. Модернізація державного управління крізь призму державного будівництва / Т. О. Бутирська // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2011. – № 1. – С. 89–99.

3. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Макс Вебер ; пер. з нім. О. Погорілий. – К. : Основи, 1998. – С. 380.

4. Шедяков В. Е. Удосконалення трудових відносин як основа стійкості та розвитку громадянського суспільства : монографія / за заг. ред. П. Д. Морозова. – К. : Задруга, 2014. – С. 250.

5. Пашко Л. А. Пріоритетні напрями реформування української держави / Л. А. Пашко // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2011. – № 1. – С. 26.

6. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – 2-ге вид., випр. і допов. – К. : Знання, 2004. – С. 28.

7. Політична енциклопедія / [редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін.]. – К. : Парламент. вид-во, 2011. – С. 203.

8. Державне управління та державна служба : навч. посіб. / В. М. Барішніков, Ю. М. Маршавін, М. В. Жуленко, В. О. Храмов ; за заг. ред. М. В. Туленкова, В. О. Храмова. – К. : ІПК ДСЗУ, 2003. – С. 185.

9. Шедяков В. Е. Стратегічне управління модернізацією країни межі, можливості, оптимізація впливів / В. Е. Шедяков // Політичний менеджмент. – 2011. – № 2(47). – С. 44–53.

10. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, М. І. Ославський та ін. ; В. Б. Авер'янов (заг. ред.) ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юстініан. 2007. – 288 с.

11. Сурмін Ю. П. Соціологія управління : підручник / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. – К. : Освіта України, 2012. – С. 250.

**Doroshenko V. S. Institutional foundations of research in the system of public administration.**

*In the article there is analysed the development of the theory of management, formation of different schools of management thinking in context of institutionization.*

**Key words:** institutionization, institutions of political sphere, social management, common interests of people, public administration.

*Надійшла до редколегії 12.11.2015 р.*

**УДК 378 : 372.77] (477)**

**В. В. Коврегін,**

*к.т.н., доц.,*

*перший проректор Національного університету цивільного захисту України,  
м. Харків*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

*Проаналізовано сучасний стан забезпечення економічної безпеки вищих навчальних закладів, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їхню роль у покращенні економічного стану вузу, державноуправлінські засади економічного розвитку вищої освіти.*

**Ключові слова:** вищий навчальний заклад, державне регулювання, концепція, органи державної влади, освітні послуги, управління.

Загальноприйнято, що вищий навчальний заклад (ВНЗ) є головною ланкою системи відтворення громадського інтелекту, підготовки і перепідготовки кадрів, отримання й поширення нових знань. Залежно від конкретної сфери вивчення громадських стосунків його можна й необхідно розглядати в різних іпостасях – як суб'єкт суспільства, держави й економіки країни, конкретної галузі та регіону; як центр зосередження осіб і колективів, а також як складну інтелектуальну систему управління.

Як суб'єкт суспільства ВНЗ виступає в ролі центру науки, культури, освіти, що задовольняє інтелектуальні потреби особи та здійснює підготовку кадрів, фундаментальні та прикладні дослідження та займається упровадженням нових знань у маси. Як суб'єкт держави він є юридичною особою, що реалізовує державні й галузеві програми у сфері вищої освіти і науково-технічного прогресу і що задовольняє потреби народного господарства в підготовці й перепідготовці кадрів, у т. ч. вищої кваліфікації, та проведенні наукових досліджень.

Аналіз наукової літератури доводить, що проблеми державного забезпечення, економічна безпека – це напрям, що виходить із наукової організації праці, а також системи управління якістю, ефективністю, результативністю тощо. Зазначеним проблемним питанням було призначено праці таких вчених, як В. Андрущенко [1], В. Садковий, Н. Дацій, С. Домбровська [2] та ін.

Метою статті є аналіз механізмів забезпечення економічної безпеки вищих навчальних закладів

Під економічною безпекою ВНЗ розуміється економічна захищеність закладу освіти та інтересів його учасників від зовнішніх і внутрішніх загроз, що дозволяє надійно зберегти й ефективно використовувати для виконання своєї місії свій економічний потенціал.

При цьому під місією ВНЗ як суб'єкта економіки розуміється задоволення потреб населення (фізичних осіб), а також підприємств і організацій (юридичних осіб) в освітніх послугах і дослідженнях за допомогою створення й реалізації інтелектуальної продукції.

Розгляньмо тепер відомі нам з літературних джерел напрями забезпечення безпеки, у т. ч. економічної безпеки великих систем, вважаючи це своєрідним аналізом стану справ у цій сфері.

1. Забезпечення політичної безпеки країни. Цей напрям пов'язано з милітаризацією економіки, створенням (свого часу) “соціалістичного щита” у вигляді Варшавського договору, створенням системи соціалістичної економічної інтеграції в рамках Країн економічної взаємодопомоги, економічною підтримкою країн з некапіталістичною орієнтацією економічною експансією, заснованою на постачаннях устаткування й ресурсів за демпінговими цінами тощо, – тобто з державним патронажем, державним протекціонізмом в ім'я досягнення політичних цілей. Принцип державної протекції та підтримки цілком застосовний і до нашої проблеми. І реалізовуватися цей принцип повинен з боку Уряду або цілком достатнім фінансуванням ВНЗ, або наданням прав і підтримкою ініціатив ВНЗ зі знаходження додаткових джерел позабюджетних коштів [1, с. 10].

2. Антикризове управління економікою перехідного періоду. Для вищої школи цей напрям дуже тісно кореспондується з п. 1 і полягає в тому, що спочатку

виступає урядова (державна) гарантія надійності й вигідності співпраці ВНЗ з суб'єктами ринку в рамках стабільних законодавчих актів, що розробляються з урахуванням специфіки економіки вищої школи.

3. Страхування як система економічних стосунків, заснованих на створенні спеціалізованих фондів засобів для відшкодування вірогідних збитків або запобігання форс-мажорним обставинам. У контексті нашого дослідження страхування виступає в двох відносно самостійних аспектах.

Перший аспект – зовнішній – полягає в тому, щоб користуватися послугами страхових компаній, механізм функціонування яких може бути корисним ВНЗ.

Другий аспект – внутрішньосистемний – полягає в тому, що за наявності тимчасово вільних коштів у ВНЗ може бути сформовано інвестиційний портфель, основними напрямками вкладень у якому є вкладення в ліквідні активи із заданими термінами ліквідності; у цьому разі в цілях страхування валютного ризику в системі передбачаються операції хеджування і валютного арбітражу з використанням форвардних, ф'ючерсних, опційних угод тощо.

4. Зарубіжний досвід ризик-менеджменту, використання інформаційних фінансових систем (типу Dow – Jones, Reuters) і рейтингових систем (Moody's, S&P тощо). Ці напрями забезпечення економічної безпеки ВНЗ застосовні для роботи з управління активами ВНЗ, зокрема тимчасово вільними коштами під час формування інвестиційного портфеля. Сюди ж можна віднести і застосування використання таких ринкових дисциплін, як технічний і фундаментальний аналізи, хоча зараз застосування цих інструментів ускладнено через відсутність реальної статистики з торгів (для технічного аналізу) і економічною нестабільністю економіки України в цілому (для фундаментального аналізу). Це означає, що поки може йтися про створення добротної інформаційно-статистичної й аналітичної бази для застосування цих методів.

5. Управління надійністю складних технічних систем. Класичні принципи управління нею ґрунтуються на таких принципах:

- можливість управління агрегацією елементів у систему;
- можливість (експериментального) дослідження окремих елементів системи з отриманням численних характеристик їхньої надійності;
- можливість дослідження обурливої дії зовнішнього середовища з отриманням численних характеристик;
- застосування методичного апарату теорії вірогідності для отримання характеристик надійності агрегованої системи.

Аналізуючи подані напрями забезпечення безпеки, зокрема й економічної безпеки, неважко переконатися, що для вищого навчального закладу така структура відсутня, а для її побудови потрібне логічне обґрунтування. З цієї метою розгляньмо найбільш загальну кібернетичну модель функціонування складної системи (рис. 1) [3].

Цей підхід припускає опис параметрів “входу”, “стану”, “виходу” системи, а також взаємозв'язок її з суб'єктом (“управління”), що управляє, і надсистемою. У нашій структурі відсутнє поняття “зовнішнє середовище”, що замінене нами на поняття “надсистема”. Річ у тому, що для ВНЗ зовнішнє середовище проявляється через параметри входу, а реальна дія традиційного для технічних систем зовнішнього середовища проявляється через вплив вищестоящих органів і ринку,

що є частиною зовнішнього середовища, і цей прояв зумовлений подвійним характером функціонування ВНЗ.

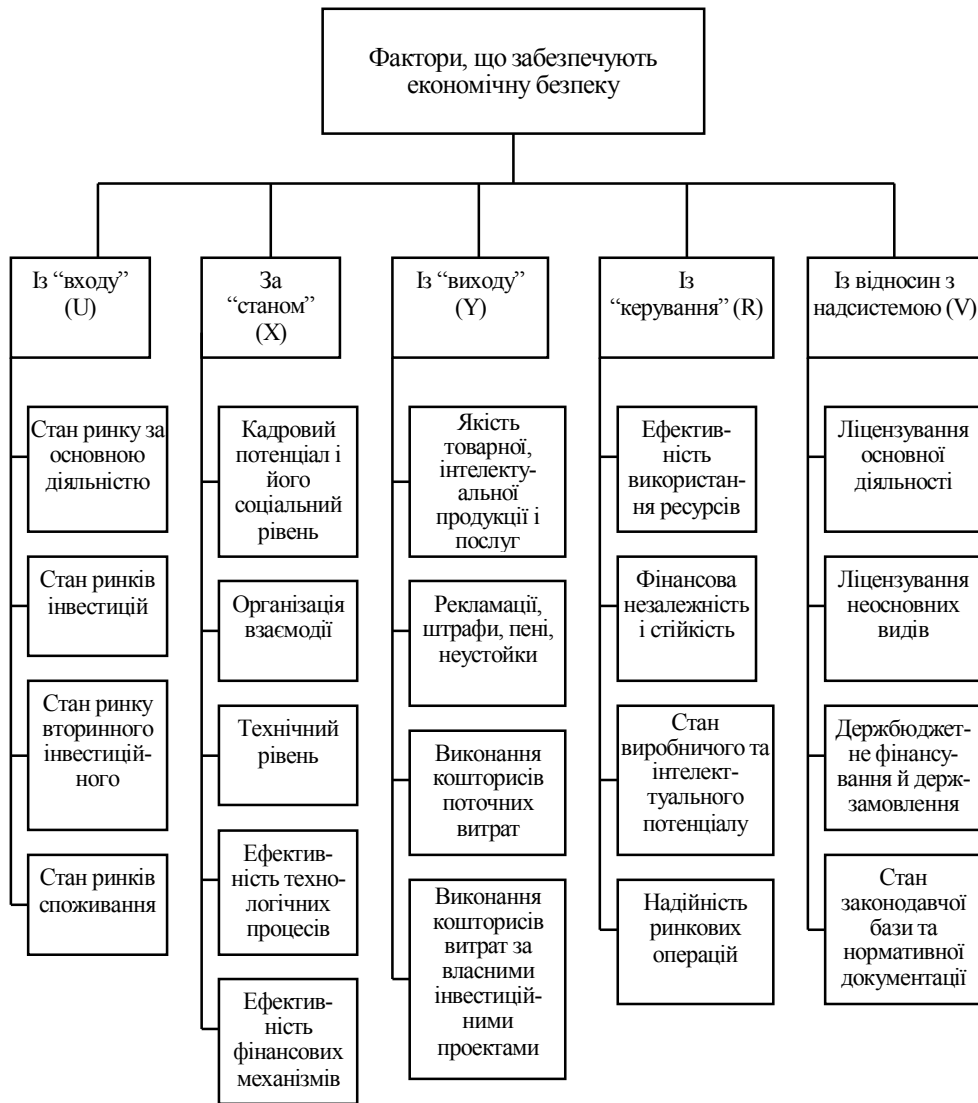


Рис. 1. Кібернетичну модель функціонування складної системи

Детальний виклад кожного з перерахованих параметрів буде нами зроблений нижче. Тут же ми хотіли б розглянути параметри стану (X), і для цього нам необхідно зробити деякі відступи. У літературних джерелах з теорії і практики управління, автори, застосовуючи системний підхід, іменують досліджувану систему, залежно від накреслених цілей і завдань, по-різному. Техніка розглядає складну систему як технічну, тобто як комплекс технічних засобів, технолог іменує її як технологічну, розуміючи під нею комплекс взаємопов'язаних

технологічних процесів, соціолог – соціальною, досліджуючи соціальні процеси, фінансист – фінансовою, розглядаючи сукупність фінансових потоків і стосунків між людьми, тощо. Відповідно, і під час проведення суміжних досліджень система може розглядатися як будь-яка комбінація найменувань (соціально-економічна, фінансово-економічна, організаційно-технологічна тощо). Таке тлумачення не суперечить одному з правил системного підходу, а саме: виразити параметри даної системи через параметри інших систем з метою отримання комплексної логічної моделі. Ми, з цілком зрозумілих міркувань, розглядатимемо ВНЗ як фінансово-економічну систему. Згідно з вимогами системного підходу, характеризуючи стан системи, ми зобов'язані, згідно з однією зі згаданих вище структур, описати елементи системи, їхні властивості і зв'язки. Виходячи з суті фінансово-економічної системи, основними чинниками економічного зростання, а отже, елементами системи, є жива праця (кваліфікована робоча сила), минула праця (засоби виробництва) і гроші (тобто капітал у його грошовій формі) (рис. 2) [4].

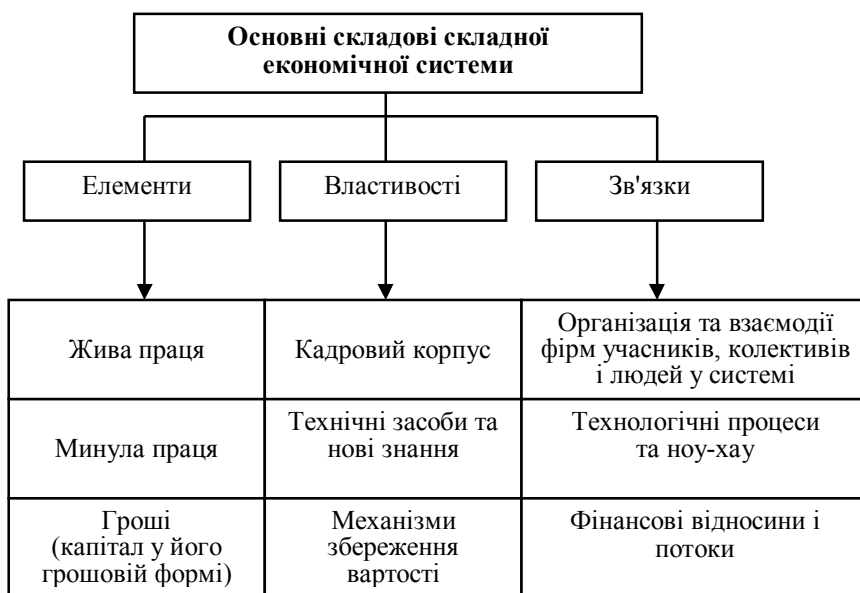


Рис. 2. Основні складові складної економічної системи

Очевидно, що властивості елементів систем характеризуються рівнем розвитку кадрового корпусу, технічних засобів (і нових знань) і механізмом збереження вартості. У свою чергу, зв'язки елементів характеризуються рівнем розвитку: організаційної взаємодії фірм учасників, колективів і людей, технологічних процесів і ноу-хау та фінансових стосунків. Перераховані властивості і зв'язки можуть бути обрані нами як комплексні чинники забезпечення економічної безпеки. Реалізацію основних чинників забезпечення економічної безпеки складної фінансово-економічної системи, поданих на рис. 3, можна вважати базовими умовами забезпечення економічної безпеки складної соціально-економічної системи.





Рис. 3. Базові умови забезпечення економічної безпеки складної соціально-економічної системи

*Отже, механізми забезпечення економічної безпеки в системі вищої освіти зумовлено економічною безпекою вищих навчальних закладів, що складають систему: якщо переважна більшість вищів перебуватиме в економічній безпеці, тоді за індуктивною логікою можна стверджувати про економічну безпеку в системі вищої освіти країни. Стосовно забезпечення безпеки ВНЗ необхідно відзначити, що оцінювання рівня економічної безпеки ВНЗ за функціональними складовими на основі статистичних методів досить складне через їхню низьку математичну формалізацію. Проте таке оцінювання проводити необхідно, тому індикатори економічної безпеки ВНЗ поділяють за кожною з її складових і розраховують їх на основі оцінювання збитків, завданих інтересам ВНЗ, та ефективності заходів щодо запобігання їм. Найбільш розповсюдженим підходом до оцінювання економічної безпеки з використанням сукупності показників є індикаторний метод. Оцінювання економічної безпеки з використанням індикаторного підходу базується на системі індикаторів, до точності визначення*

яких висуваються високі вимоги. За індикатори прийнято граничні значення вибраних показників, що описують стан економічної безпеки оцінюваного об'єкта. Економічна безпека об'єкта оцінюється за результатами порівняння фактичних значень вибраних показників з індикаторами. При удаваній простоті індикаторному методу властиві й суттєві обмеження. Зокрема, системи індикаторів часто є громіздкими, для порівняння використовуються фактичні значення показників минулого періоду, також остаточно не вирішено питання виду, складу, величин, граничних значень індикаторів залежно від типу, рівня, початкового стану економічної безпеки досліджуваного об'єкта [2, с. 297]. Простіше рівень економічної безпеки ВНЗ можна оцінювати за показниками економічної безпеки, які є найбільш значущими параметрами, що надають загальне уявлення про стан вишу в цілому, його стійкість, мобільність, навіть конкурентоспроможність. Сукупність показників економічної безпеки ВНЗ може бути скільки завгодно великою, і серед цієї множинності показників достатньо легко втратити зміст оцінювання, оскільки оперувати великою кількістю показників в оцінюванні будь-якого явища досить складно. Тоді потрібно або сконцентрувати увагу на кількох показниках, або вибрати один-два, які, будучи синтетичними за своєю природою, охоплюють значну сукупність показників. Отже, економічна безпека ВНЗ – це стан вишу, у якому наявних ресурсів достатньо для запобігання, послаблення або захисту від загроз діяльності ВНЗ. Для того щоб ВНЗ залишався на плаву та був конкурентоспроможним, необхідно періодично проводити оцінювання свого рівня економічної безпеки.

#### **Література:**

1. Андрущенко В. П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В. П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Домбровська С. М. Трансформація державного управління освітньої політики України в контексті подальшого реформування та стабілізації / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 1. – С. 293–298.
3. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003–2004 рр.) / за ред. В. Кременя ; [авт. кол. : М. Степко та ін.]. – Тернопіль : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.
4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Президент України; Указ, Стратегія від 11 черв. 1998 р. № 615/98-Редакція від 30 верес. 2011 р., підстава 929/2011.

#### ***Kovrehin V. V. Mechanisms of providing economic security in higher education institutions of Ukraine.***

*Mechanisms for providing economic security in higher education institutions. The article analyzes the current state of providing economic security in higher education institutions, the problem of quantitative and qualitative parameters of educational services is considered as well as their role in improving the economic state of the university, state and managerial principles of economic development of higher education.*

**Key words:** higher education institution, state regulation, concept, state organs, educational services, management.

*Надійшла до редколегії 20.11.2015 р.*

**УДК 351**

**Т. О. Самофалова,**

*к. держ. упр., доц.,*

*доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **РОЛЬ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ В МЕТОДОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ БАГАТСТВОМ**

*Розглянуто особливості використання в науковому пізнанні та у практиці державного управління наукової методології, правилом формування якої є цілепокладання, а саме здійснено спробу: 1) визначення підходів до уточнення меж суб'єкта і об'єкта державного управління в їхній єдності; 2) формування алгоритмів цілереалізації щодо суб'єктів і об'єктів управління з подальшою оптимізацією на цій основі системи державного управління.*

**Ключові слова:** дієздатність методу, коренева система методології, оптимізація системи, системна методологія державного управління, ціле покладання.

В умовах конституційної реформи децентралізації влади нового звучання набуває проблема управління національним багатством територій. Пізнання суті самого явища державного управління як наукового феномену в сучасних умовах, його динаміки і формування відповідної системної методології державного управління знаходиться на початку шляху. Вагомі наукові результати в методології державного управління належать В. Князеву, В. Бакуменку, Ю. Сурміну, В. Мартиненку, І. Надольному, Н. Нижник, І. Черленяку, Ю. Шарову. Методологія в своїй основі має істину про відповідний характер відносин, який вона забезпечує, тому повинна враховувати всі складові і форми прояву цього явища. Формування методичних рекомендацій, застосованих у сфері державного управління тими чи іншими процесами, потребує комплексного методологічного забезпечення, адаптивної і гнучкої методологічної матриці, в якій би жорстко витримувались цілісність та цілепокладання системи державного управління. Наявність такої засвідчить формування системної методології державного управління.

Державноуправлінська наука має бути орієнтована на досягнення практичного результату. Однак, оцінювання, яке є невід'ємною складовою процесів управління національним багатством, не притаманне процесам управління, а його наявність має форму імітаційних практик квазі-управління. В сучасній методології оцінювання розглядається окремо від методології практики державного управління [3, с. 359]. У такому разі, чи досягаються декларовані цілі, якщо не вимірюється ступінь досягнення їх? Навіть адаптація й аналіз досвіду є, безумовно, корисними, у разі якщо зрозумілий кінцевий пункт, до якого можна і слід урешті-решт потрапити, не говорячи про управлінські інновації.

Найбільш вичерпним щодо можливостей формування методологічних підходів до пізнання людської діяльності в галузі державного управління можна

розглядати наступне: “державне управління – свідомо, цілеспрямована, упорядкована дія людей на соціальні процеси з урахуванням властивих даних соціальної системі об’єктивних закономірностей і тенденцій для досягнення найоптимальнішого функціонування і розвитку цієї системи та визначених цілей [1, с. 13–14]. Така характеристика стосується державного управління як системи інституцій, підсистемами якої є держава – суб’єкт управління і держава – суб’єкт діяльності або держава – об’єкт державного управління. Наука державного управління володіє унікальним предметним полем, відмінним від інших суспільних наук, а саме: “це комплексна суспільна наука про державу і її функції, система знань про необхідність і закономірність виникнення, формування та розвитку її інститутів, їх місце, роль і ефективність в житті суспільства. Ключовими словами у визначенні об’єкту науки є: “державна в єдності її інститутів і проявів їх діяльності” [9]. Такі характеристики стосуються державного управління як системи інституцій (системна і інституційна парадигма), підсистемами якої є держава – суб’єкт і держава – об’єкт державного управління.

“Система більш консервативна, прагне зберігати і вдосконалювати себе. Метод за своєю природою більш рухливий і спрямований на прирощування знання і створення нової системи” [5, с. 83]. “... метод, що виник на основі системи у своєму розвитку обов’язково виходить за її межі і веде до змін застарілої системи знань, до створення нової” [Там само, с. 83]. Метод, виходячи за межі контексту, повинен давати імпульс розвитку системі для досягнення певної цілі і є тим інструментом, який дозволяє системі досягти заданого стану.

Методологія науки – це не лише засіб пізнання сутності предмету науки і сукупність способів практичної діяльності щодо цього предмету, але також і система цілепокладання – виокремлення цілей у практичній діяльності, їх ранжування за пріоритетами, якими надалі визначається пропонований набір способів практичної діяльності. Будь-яка робота, в тому числі і наукова, закінчується формулюванням результатів і ступеня досягнення цілей у практичній діяльності соціуму. Тому визначення підходів до реалізації цілепокладання (цілеформування і цілереалізації) на основі уточнення меж держави – об’єкта й держави – суб’єкта державного управління є важливим науковим завданням у наукових дослідженнях і реформуванні системи управління.

Метою статті є визначення підходів до реалізації цілепокладання в державноуправлінській діяльності на основі уточнення меж суб’єкта і об’єкта державного управління.

Є дві складових, дві ключові умови, яким повинна задовольняти системна методологія: закономірності і цілі. Така характеристика стосується державного управління як системи, підсистемами якої є держава – суб’єкт і держава – об’єкт державного управління; у регіональному розрізі, відповідно, регіон-об’єкт, регіон-суб’єкт.

Саме тому методологія науки – це не лише засіб пізнання сутності предмету науки і сукупність способів практичної діяльності щодо цього предмету, але також і система цілепокладання – виокремлення цілей у практичній діяльності, ранжування їх за пріоритетами, якими надалі визначається пропонований набір способів практичної діяльності. Будь-яка розумна діяльність розпочинається з формулювання

цілей, досягнення яких повинно нести також і практичний результат. Оцінка досягнення цілей є невід'ємною складовою системної методології.

Будь-яка мета реалізується за допомогою засобів, що являють собою сукупність об'єктивних матеріальних факторів і способів дій людини, що ведуть до її досягнення. Власне, *коренева система* методології науки знаходиться саме в ділянці цілей практичної діяльності людини у відповідних сферах – економічній, соціальній, політичній, економічній. “Дієздатність методу, – писав дослідник київської філософської школи середини ХХ ст. П. Копнін, – залежить від того, на яких закономірностях засновані його правила, як повно і точно в правилах метода відображені ці закономірності. Якщо розуміти метод як систему правил і прийомів, вироблених для пізнання і практики, то правильність – критерій оцінки дій суб'єкта, наскільки вони відповідають методології” [5, с. 85–87], тобто закономірностям руху об'єкта. У логічному ланцюжку П. Копніна “закономірності-правила-метод” ціле покладання – гіпотетично – відноситься до рівня правил, і сучасний стан розвитку соціальної системи не залишає в тому жодних сумнівів. Слід визнати, що 24 роки незалежності країна перебувала між двома світами і ледь не поринула в безодню тектонічного розлому цивілізацій унаслідок відсутності чіткого цілепокладання щодо свого місця в глобальній системі впливів. Цілепокладання – не питання стратегій, які змінюють одна одну без настання будь-якої відповідальності щодо втілення. Цілепокладання – питання життєздатності й успішності соціальної системи настільки ж, наскільки воно є основою діяльності кожної людини, яка планує досягти успіхів. Із таких міркувань, ціле покладання, безсумнівно, відноситься до сфери методу суспільних наук. Найбільшою мірою це стосується науки державного управління, де практична діяльність створює і реалізує образ бажаного майбутнього. Поза чітким визначенням цілей розвитку суспільства державне управління може становити загрозу національній безпеці, оскільки тоді його методи перетворюються на інструменти “чорних трансплантологів”. (Одні й ті самі методи застосовують ті, які рятують життя, і “чорні трансплантологи).

Особливістю формування методу науки державного управління є врахування закономірностей розвитку кількох підсистем системи життєдіяльності суспільства: соціально-економічної, суспільно-політичної, техніко-технологічної. Державноуправлінські рішення різних рівнів можуть бути спрямовані на стан однієї з підсистем, але через так звані “зовнішні ефекти” торкатись інших підсистем. У наш час, коли зовнішні ефекти визначають не лише якість, але і напрямок розвитку, можна говорити про те, що будь-яке управлінське рішення впливає на соціально-економічну систему в цілому [7]. Від того “правильність” (адекватність або цілеспрямованість) методу, є надзавданням.

Визначення цілей є найважливішим і складним завданням управлінської діяльності, особливо для держави, яка є “складною, багатоконтурною, нелінійною, відкритою, динамічною та імовірнісною системою зі зворотним зв'язком” [10].

Українська Радянська Енциклопедія так подає значення цілі: “ідеальний, наперед визначений результат людської діяльності, спрямованої на перетворення дійсності відповідно до усвідомленої людиною потреби”. “Ціль є безпосереднім, внутрішньо спонукальним мотивом людської діяльності. Вона визначає і

спрямовує цю діяльність, мобілізує волю та енергію людини, смислоутворюючий зміст практики, що полягає у формуванні цілі як суб'єктивно-ідеального образу бажаного (цілеформування) і втіленні її в об'єктивно-реальному результаті діяльності (цілереалізація). Воно є вираженням і способом розв'язання суперечностей між суб'єктом і об'єктом, зняттям протилежностей ідеального і матеріального, суб'єктивного та об'єктивного" [12].

Державне управління як система містить в собі діалектичну пару: "суб'єкт-об'єкт" управління. Подолання хаосу і некерованості має свої витоки у розумінні сутності взаємодій суб'єкта і об'єкта державного управління.

До предметної сфери державного управління відносять наступні сфери: система державного управління; дія та прояв законів управління по відношенню до системи державного управління, її підсистем і елементів; простір, в якому існує і функціонує система державного управління взаємодії, що виникають усередині системи державного управління [2].

У найбільш загальному розумінні предметну сферу можна ототожнювати з предметом науки державного управління. Разом з тим, слід розрізняти об'єкт досліджень і об'єкт управління.

Об'єктом управління є суспільство в цілому, адміністративно-територіальне утворення, процеси, галузі, сфери діяльності, організації, колективи, окрему людину, на які спрямовано направляючі, організуючі та контролюючі дії відповідних суб'єктів управління. Суб'єкт управління може бути представлений органом влади, чи посадовою особою, які виробляють і ухвалюють управлінські рішення, здійснюють керуючий вплив на підпорядковані об'єкти управління [1].

У наукових дослідженнях вирішуються поставлені завдання, розв'язуються проблеми, але практичного застосування це не має, оскільки не структурована предметна сфера в категоріях суб'єкту і об'єкту управління. Як правило, досліджуються, у більшій чи меншій мірі, сутність і закономірності розвитку об'єкту управління з одного боку, з іншого боку аналізуються державні органи як суб'єкт управління цим об'єктом. Результатом досліджень є побудова або удосконалення діючих механізмів державного управління (регулювання), рекомендації з теоретичних, технологічних, методологічних і прикладних питань державного управління. Проблема незастосовності результатів досліджень у тому, що вони відбуваються поза спільним контекстом, за відсутності стратегічного бачення подальшого стану соціальної системи, тобто цілеформування, яке передбачає усвідомлення доцільності функціонування тих чи інших державних органів і установ, обґрунтованість їх функцій в умовах, що швидко змінюються. Така проблема має глибоке коріння – є наслідком відсутності системної наукової методології науки державного управління. Під системною методологією тут ми будемо розуміти таку, що впливає із системних закономірностей державного управління [3, с. 362], а також і правил, які витікають із цих закономірностей та спрямовані на досягнення чітко означеного, артикульованого в суспільстві результату і систему методів, використання яких досягає цілі в науці і у практичній діяльності.

У цьому контексті у першу чергу постає питання: як співвідносяться суб'єктивне і об'єктивне у категорії "держава" і "державне управління?"

На сьогодні поняття суб'єктів і об'єктів управління є близькими за значенням. Так, Ю. Сурмін зазначає: “суб'єкти управління – люди, спільноти, інститути, що мають політичні, інтелектуальні, моральні, психічні й інші особливості, інтереси яких підлягають узгодженню в сучасному суспільстві”. До об'єктів державного управління вчений відносить природні, технічні системи і соціальні явища, управління яких здійснюється власне соціальними процесами, інститутами, спільнотами і людьми. Ю. Сурмін наголошує, що “перед об'єктами і суб'єктами завжди стоять проблеми ідентифікації, аргументації того, в якому значенні вони є суб'єктами або об'єктами, оскільки перше розуміння вимагає активної діяльності, а друге – виконання” [11].

Виходячи з того, що “система просторових координат є багатовимірною, то і функціональний простір систем представляється багатозаровим, концентричним, взаємопроникаючим, тобто гіперпростором. Елементи гіперпростору є взаємопов'язаними і взаємообумовленими, схильними до координування з боку метасистеми” [2]. Отже, за влучним висловом Ю. Куца, цей простір, у цілях дослідження потребує “демаркації” [6]. Немає жорстко визначених кордонів, а тому в кожному окремому випадку суб'єкту управління державі в особі її інституцій буде відповідати інакша сукупність об'єктів та ще більше зовнішніх ефектів, що матимуть місце у цих зв'язках.

Практика показує, що аналіз діяльності територіальних органів влади, якими би вони не були за формою та сутністю, здійснюється, як правило, за окремими напрямками їх діяльності. Про це свідчить зокрема і тематика наукових досліджень в галузі державного управління. Такий підхід дає можливість гіперпростір державного управління поділити на сектори, співвіднести суб'єкти і структури управління всередині кожного сектору і розглянути кожен з цих об'єктів як цілісність, діалектичну єдність суб'єкта і об'єкта управління в кількох проекціях. Наприклад, може бути досліджено сектори управління станом малого і середнього бізнесу, станом залучення інвестицій, станом освіти, науки, охорони здоров'я, рекреацій, зовнішньо-економічної діяльності області, тощо у таких проекціях:

1. Оцінка стану об'єкта управління (суб'єкта діяльності) через динаміку відповідних показників соціально-економічного розвитку території;
2. Оцінка рівня витрат держави на утримання такого органу влади, тобто витрати керування в розрізі секторів;
3. Співвіднесення показників динаміки витрат керування з досягнутим соціально-економічним ефектом;
4. Рівень схвалення громадськістю якості територіального розвитку у визначених сферах.

Розширення переліку таких оцінок можливе для кожної діалектичної пари “суб'єкт – об'єкт” управління. Показники статистичних динамічних рядів за цими оцінками відобразять тенденції ефективності, і в цьому сенсі можна говорити про оцінку діяльності органів територіальної влади і ухвалювати рішення щодо доцільності і ефективності їх функціонування.

Ф. Брокгауз і І. Сфрон говорять, що у поняття цілі входить певне бачення, прагнення до її реалізації і уявлення про засоби, якими ціль може бути досягнута [4]. Показники ефективності дають можливість визначитись, наскільки виправдовує

поставлена ціль у державному управлінні ті засоби, що застосовуються у цьому процесі, а також і чи адекватною є сама ціль? Чи відповідає вона закономірностям?

Коли як *об'єкт досліджень* науки державного управління розглядаються, наприклад, процеси державного управління інноваційним розвитком, як *предмет* – відповідні механізми, то, з одного боку, таке дослідження стосується діяльності суб'єктів системи державного управління інноваційним розвитком [8]. З іншого – досліджується об'єкт управління: інноваційна діяльність підприємств. При цьому метою дослідження є побудова механізму для досягнення прогресу в системі – позитивної динаміки інноваційної активності. Досягнення такої мети вимагає не просто безвідносного аналізу діяльності органів державного управління щодо інноваційної діяльності, і стану такої, але аналізу таких елементів в єдності:

1. Визначеного переліку державних установ, що мають компетенції щодо прямого і опосередкованого впливу на певний об'єкт управління (в даному випадку – інноваційну діяльність підприємств);

2. Функцій, повноважень і ефективності цих установ стосовно виокремленого об'єкту досліджень;

3. Стану суб'єктів інноваційної діяльності в динаміці;

4. Суб'єктів управління і суб'єктів інноваційної діяльності в єдності, виявлення тенденцій і закономірностей явища “інноваційна діяльність” в даних інституційних умовах.

Такий підхід дозволив би досягти беззаперечно результатів більш високого рівня, які адаптовані до практики і можуть бути безпосередньо використані органами влади макро-, мезо-, мікрорівня залежно від рівня дослідження.

Досягнення мети дослідження в галузі науки державного управління реалізується при безпосередньому аналізі державно-управлінських впливів на стан предмету досліджень – суб'єктів і об'єктів управління в єдності. Це вимагає однозначного виділення меж предмету досліджень як частини гіперпростору, усвідомленого застосування діалектичного підходу до управління. Таким чином, цілеформування і цілереалізація в дослідженнях з державного управління здійснюється через:

1. Визначення в рамках гіперпростору державного управління суб'єктів і об'єктів державного управління, що безпосередньо впливають на стан предмету досліджень чи формують його стан;

2. Виявлення доцільності повноважень і відповідальності суб'єктів управління щодо стану предмету, виключення дублювання функцій і повноважень;

3. Застосування діалектичного методу: дослідження єдностей обраних суб'єктів управління і суб'єктів діяльності у множині їх взаємодій, закономірностей і протиріч;

4. Оцінка ефективності державно-управлінської діяльності в межах кожної суб'єкт-суб'єктної пари;

5. Модельовання на цій основі системи державного управління, що досягає цілей в управлінні предметом досліджень.

Результатом цього алгоритму досліджень може бути здійснений крок від еkleктичності, притаманної дослідженням в галузі державного управління через цілереалізацію до системності й раціональності свідомого науково-обґрунтованого



проектування та конструювання нових управлінських систем і оптимізації існуючих. Цей алгоритм може застосовуватись не лише у процесі наукових досліджень, але і в практичній діяльності із самовдосконалення органів державного управління незалежно від їх рівнів і компетенцій. Він дає можливість рухатись у процесі реформ від цілеформування шляхом ревізії функцій органів державного управління, формування нових компетенцій державних службовців. Такий підхід дає можливість гармонійно узгодити конструктивістський, еволюційний раціоналізм та контингентний (ситуативний) підхід через гнучкість і адаптивність системи державного управління у постмодерні.

Подальші дослідження можуть мати прикладний характер і стосуватись різноманітних сфер державного управління розвитком, у тому числі управління статикою і динамікою.

#### **Література:**

1. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / [Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцевої]. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – С. 12,13.
2. Дзюндзюк В. Б. Предметна сфера науки державного управління / В. Б. Дзюндзюк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 1 (32). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc>.
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2 : Методологія державного управління / Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішний (співголова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 362.
4. Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф. Брокгауза и И. Ефрона. – М. : Эксмо, 2007. – С. 846.
5. Копнин П. В. Диалектика как логика и теория познания : [монография] / П. В. Копнин. – М. : Наука, 1973. – 324 с.
6. Куц Ю. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю. Куц // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 1 (5). – Режим доступу : [http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/Publ\\_upr\\_11\\_01.pdf](http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/about/text/Publ_upr_11_01.pdf).
7. Самофалова Т. О. Історичний контекст, зовнішні впливи і зовнішні ефекти у формуванні інформаційної економіки / Т. О. Самофалова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 1 (32). – С. 85–90.
8. Самофалова Т. О. Мобілізаційний механізм державного регулювання фінансових потоків у процесі інноваційно-інвестиційного відтворення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. О. Самофалова. – К., 2009. – 20 с.
9. Самофалова Т. О. Сутність, предмет і методологія науки в процесі дослідження державного управління національним багатством / Т. О. Самофалова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 3.
10. Словник з державного управління. – Режим доступу : <http://subject.com.ua/political/governance/157.html>.
11. Сурмін Ю. П. Проблеми модернізації державного управління в Україні / Ю. П. Сурмін // Модернізація системи державного управління: теорія і практика : матеріали Наук.-практ. конф. за міжнар. участі (20 квіт. 2012 р.) : пленарне засідання / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2012. – С. 48–49.
12. Українська радянська енциклопедія. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/11180601/ure/tsilepokladannya>.

**Samofalova T. O. Role of Definition of Objectives in Methodology of Public Administration of National Wealth.**

*The paper considers specific features of the use in scientific cognition and public administrative practice of a methodology formed on the basis of definition of objectives. Notably, an attempt is made to: 1) define approaches to specifying the boundaries of public administration subjects and objects within their unity; 2) form the algorithms of implementation of objectives of administration subjects and objects resulting in further optimization of the public administration system.*

**Key words:** method capacity, root system of methodology, system optimization, systemic methodology of public administration, definition of objectives.

*Надійшла до редколегії 03.11.2015 р.*

**УДК 35.316**

**Т. В. Бавол,**  
аспірант ЛПІДУ НАДУ,  
м. Львів

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ПІДХОДУ З НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ**

*Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення індивідуального підходу з надання соціальних послуг. Виділено загальні нормативно-правові акти, що регламентують надання соціальних послуг населенню, а також виокремлено індивідуальні законодавчі акти, що регламентують порядок надання соціальних послуг окремим групам населення. Побудовано модель нормативно-правового забезпечення індивідуального підходу з надання соціальних послуг. Також проаналізовано нормативно-правові акти згідно з двома рівнями.*

**Ключові слова:** соціальна послуга; соціальне забезпечення; індивідуальний підхід; повноваження; нормативно-правова основа надання соціальних послуг.

Найвищою цінністю будь-якої держави, у т. ч. й України, є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Отже, кожна держава зобов'язана охороняти ці цінності та забезпечувати їхнє відновлення. Одним із пріоритетних напрямів політики України є соціальне забезпечення та підтримка осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах. Держава декларує виділення матеріальної допомоги, забезпечення притулку та надання інших соціальних послуг для підтримання та відновлення повноцінної життєдіяльності таких осіб, захист їхніх прав та законних інтересів [2].

Проте в Україні на сьогодні склалася така ситуація, коли соціальні послуги, що надаються відповідно до чинного законодавства, отримує велика кількість категорій осіб, які цього фактично не потребують. На нашу думку, такий підхід є неправильним, оскільки не всі категорії отримувачів соціальних послуг однаково потребують соціального захисту та безкоштовних соціальних послуг. Наприклад, є люди у визначених категоріях осіб, які матеріально забезпечені, мають хороші умови проживання й використовують своє право на отримання від держави соціальних послуг. Саме такий стан справ потребує оптимізації державного

регулювання індивідуального підходу надання соціальних послуг, виокремлення саме тих осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги.

Питанням нормативно-правового забезпечення надання соціальних послуг присвячували свої праці такі науковці, як С. Вакуленко, І. Давидов, О. Давидюк, О. Лановенко, Н. Рунова, Н. Соколов, Л. Шумна та ін. Проте саме досліджень, присвячених нормативно-правовому забезпеченню індивідуального підходу до надання соціальних послуг, дуже мало, що і стало причиною вибору теми цієї статті.

Мета статті полягає в аналізі чинного в Україні нормативно-правового забезпечення індивідуального підходу до надання соціальних послуг, виявленні недоліків та наданні пропозицій щодо вдосконалення процесу.

Недосконалість підходів до змін в українському законодавстві спричиняє складнощі в реформуванні галузі права із соціального забезпечення. Існує велика кількість нормативних документів, що регламентують систему надання соціальних послуг. Проте на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, який повною мірою визначав би загальні принципи положень правового регулювання відносин щодо соціального обслуговування.

З огляду на велику кількість законодавства, що стосується системи надання соціальних послуг, доречно, на нашу думку, цю законодавчу базу поділити на дві великі групи.

До першої групи має належати загальне законодавство у сфері надання соціальних послуг, що регламентує систему надання соціальних послуг для всіх осіб і груп населення. Наприклад, загальне законодавство регламентує такі складові соціальних послуг, як принципи і засади надання, види та форми надання, порядок і умови отримання, встановлює стандарти та якість соціальних послуг тощо.

У цій групі основним правовим актом, що визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг, є Закон України “Про соціальні послуги” [7], прийнятий у 2003 р. Загальний порядок надання соціальних послуг населенню регулюється також Типовим положенням “Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)” [8], наказами Міністерства соціальної політики України: “Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати” [4], “Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги” [5] тощо.

Надання соціальних послуг відбувається з дотриманням державних соціальних стандартів і нормативів, що регулюються відповідним законодавством. Порядок та основні засоби здійснення державного моніторингу застосування державних соціальних стандартів і нормативів забезпечуються ст. 24 Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Такими засобами є: щомісячне оцінювання вартісної величини основних державних соціальних стандартів; ведення державного статистичного обліку щодо дотримання державних соціальних стандартів і нормативів; поточне коригування вартісних величин державних соціальних нормативів та нормативів витрат (фінансування) залежно від зміни цін та інших умов їхнього формування [3].

Протягом останніх років відбулося переосмислення ролі держави в системі соціального обслуговування країни, і з появою в ході реформ інституту місцевого самоврядування довелось зіткнутися як з різким збільшенням кількості людей, які потребують соціальної допомоги, так і з масовою появою, або, скоріше, проявом, їхніх нових категорій: малозабезпечених сімей, соціальних сиріт, жертв домашнього насильства, осіб без певного місця проживання та ін.

Реагуючи на зміни в суспільстві та виокремлення основних категорій соціально вразливих груп, законодавство України щодо соціального захисту населення зазнало значних змін, поповнюючись значною кількістю нормативно-правових актів, спрямованих на ті чи інші категорії чи групи громадян.

Тому в другій групі законодавства в сфері надання соціальних послуг слід виділити нормативно-правові акти, що регламентують надання соціальних послуг окремим категоріям осіб, що дозволяє наблизитись до індивідуалізації отримання соціальних послуг. Зокрема, нормативно-правову основу цього процесу склали прийняті законодавчі акти, що визначають порядок надання соціальних послуг окремим групам населення (табл. 1).

Таблиця 1

Закони України, що визначають порядок надання соціальних послуг окремим групам населення\*

<i>№ з/п</i>	<i>Соціальні категорії, групи населення</i>	<i>Закон України</i>	<i>Номер та дата прийняття</i>
1	Пенсіонери	Про пенсійне забезпечення	Від 05.11.1991 № 1788-ХІІ
2		Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку	Від 16.12.1993 № 3721-ХІІ
3		Про загальнообов'язкове пенсійне страхування	Від 09.07.2003 № 1058-ІV
4		Про недержавне пенсійне забезпечення	Від 09.07.2003 № 1057-ІV
5	Особи з обмеженими фізичними можливостями	Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні	Від 21.03.1991 № 875-ХІІ
6		Про реабілітацію інвалідів в Україні	Від 06.10.2005 № 2961-ІV
7	Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування	Про охорону дитинства	Від 26.04.2001 № 2402-ІІІ
8		Про соціальну роботу з сім'ями дітьми та молоддю	Від 21.06.2001 № 2558-ІІІ
9		Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування	Від 13.01.2005 № 2342-ІV
10	Безробітні	Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття	від 02.03.2000 № 1533-ІІІ

Умовно цю залежність можна зобразити ієрархічною послідовністю, починаючи з загального законодавства і закінчуючи адресатами надання послуг. Ієрархію індивідуального надання соціальних послуг відбито на рис. 1.

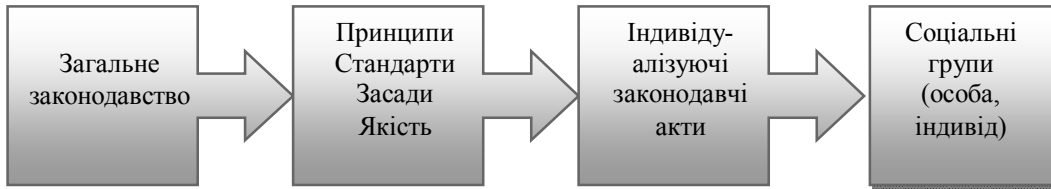


Рис. 1. Ієрархія індивідуального надання соціальних послуг\*.

\* Власна розробка автора

З метою систематизації нормативно-правових актів побудуємо модель нормативно-правового забезпечення індивідуального підходу до надання соціальних послуг (рис. 2).

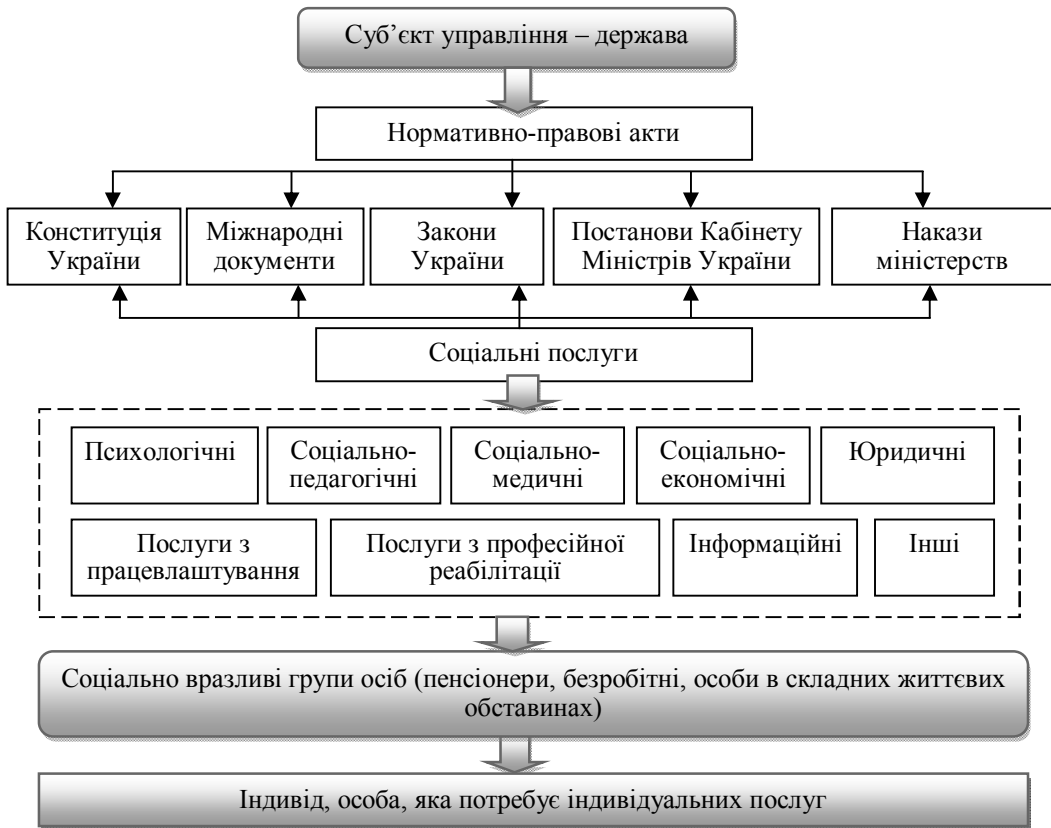


Рис. 2. Модель нормативно-правового забезпечення індивідуального підходу до надання соціальних послуг\*.

\* Власна розробка автора

Також усю нормативно-правову базу за ієрархією дії умовно можна поділити за двома рівнями:

I рівень – Конституція України, міжнародні документи та закони України;

II рівень – постанови Кабінету Міністрів України, накази профільних міністерств, що відповідають за надання соціальних послуг.

У табл. 2 подано основні нормативно-правові акти першого рівня.

Таблиця 2

Основні нормативно-правові акти забезпечення індивідуального підходу до надання соціальних послуг першого рівня

№ з/н	Група	Назва нормативно-правового акта	Номер та дата прийняття
1	Конституція	Конституція України	Від 28.06.1996
2	Міжнародні документи	Конвенція ООН про права інвалідів. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 61/106, прийнята на 61-й сесії ГА ООН	Від 16.12.2009 № 1767-VI
3		Європейська соціальна хартія	Від 03.05.1996 № ETS N 163
4	Закони України	Про соціальні послуги	Від 19.06.2003 № 966-IV
5		Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні	Від 21.03.1991 № 876-XII
6		Про реабілітацію інвалідів в Україні	Від 06.10.2005 № 2961-IV
7		Про інформацію	Від 02.10.1992 № 2658-XII
8		Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення	Від 24.02.1994 № 4005-XII
9		Про звернення громадян	Від 02.10.1996 № 394/96
10		Про безпечність та якість харчових продуктів	Від 23.12.1997 № 771
11		Про психіатричну допомогу	Від 22.02.2000 № 1489-III
12		Про захист населення від інфекційних хвороб	Від 06.04.2000 № 1645-III
13		Про захист персональних даних	Від 01.06.2010 № 2297-VI
14		Про доступ до публічної інформації	Від 13.01.2011 № 2939-VI

Отже, основними нормативними актами, що мають забезпечувати індивідуальний підхід у наданні соціальних послуг, є Конституція України, Конвенція ООН про права інвалідів, Європейська соціальна хартія та закони України: “Про соціальні послуги”, “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, “Про реабілітацію інвалідів в Україні”, “Про інформацію”, “Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення”, “Про звернення громадян”, “Про безпечність та якість харчових продуктів”, “Про психіатричну допомогу”, “Про захист населення від інфекційних хвороб”, “Про захист персональних даних” та “Про доступ до публічної інформації”.

Основні нормативно-правові акти індивідуального підходу до надання соціальних послуг другого рівня подано в табл 3.

Основні нормативно-правові акти індивідуального підходу  
до надання соціальних послуг другого рівня

<i>№ з/п</i>	<i>Група</i>	<i>Назва нормативно-правового акта</i>	<i>Номер та дата прийняття</i>
1	Постанови КМУ	Про затвердження переліку професій, виробництв та організацій, працівники яких підлягають обов'язковим профілактичним медичним оглядам, порядку проведення цих оглядів та видачі особистих медичних книжок	Від 23.05.2001 № 559
2		Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку	Від 14.01.2004 № 12
3		Про внесення змін до переліку платних соціальних послуг	Від 16.05.2007 № 745
4		Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги	Від 09.04.2005 № 268
5		Про деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)	Від 29.12.2009 р. № 1417
6		Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації інвалідів, дітей-інвалідів та інших окремих категорій населення, переліку таких засобів	Від 5.04.2012 р. № 321
7	Накази міністерств	Наказ Міністерства соціальної політики України "Про затвердження Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів"	Від 17.06.2002 № 293
8		Наказ Міністерства охорони здоров'я України "Щодо організації проведення обов'язкових профілактичних медичних оглядів працівників окремих професій, виробництв і організацій, діяльність яких пов'язана з обслуговуванням населення і може призвести до поширення інфекційних хвороб"	Від 23.07.2002 № 280
9		Наказ Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження Правил зберігання та проведення контролю якості лікарських засобів у лікувально-профілактичних закладах"	Від 16.12.2003 № 584
10		Наказ Міністерства соціальної політики України "Про затвердження Порядку атестації соціальних працівників територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян"	Від 25.08.2005 № 263
11		Наказ Міністерства України у справах молоді та спорту "Про затвердження Етичного кодексу спеціалістів із соціальної роботи України"	Від 09.09.2005 № 1965
12		Наказ Міністерства соціальної політики України "Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення"	Від 05.10.2005 № 308/519
13		Наказ Міністерства соціальної політики України "Про затвердження Випуску 80 „Соціальні послуги” Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників"	Від 14.10.2005 № 324
14		Наказ Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження інструкції про встановлення груп інвалідності"	Від 05.09.2011 № 561
15		Наказ Міністерства соціальної політики України "Про Порядок організації мультидисциплінарного підходу з надання соціальних послуг у територіальному центрі соціального обслуговування (надання соціальних послуг)"	Від 26.12.2011 № 568

З огляду на складні соціально-економічні умови та інтенсивне зростання попиту на соціальні послуги актуалізується питання реформування сфери соціальних послуг, яке має здійснюватися на основі аналізу фактично наявних недоліків та переваг, виокремленні проблемних напрямів та посиленні ефекту досягнутих позитивних результатів. У цьому контексті базовим документом є затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Стратегія реформування системи надання соціальних послуг”, одним із найголовніших завдань якої визначено вдосконалення системи проведення моніторингу та оцінювання якості соціальних послуг [1].

Оскільки кінцевим результатом надання соціальної послуги має бути виведення отримувача зі складної життєвої ситуації, надзвичайної актуальності набувають емпіричні дослідження оцінювання процесу надання соціальних послуг з позиції саме отримувачів, у ході яких пріоритетним є аналіз таких компонентів:

- здатність послуги до підвищення рівня соціальної захищеності отримувачів шляхом задоволення соціальних потреб;
- здатність послуги до підтримання життєвих сил отримувача;
- задоволеність отримувача змістом, якістю, доступністю послуг, формами та методами їхнього надання.

Основною інноваційною формою індивідуального підходу до надання соціальних послуг є мультидисциплінарний підхід, що регламентується наказом Міністерства соціальної політики України “Про Порядок організації мультидисциплінарного підходу з надання соціальних послуг у територіальному центрі соціального обслуговування (надання соціальних послуг)” затвердженим наказом Міністерства соціальної політики України від 26 грудня 2011 р. № 568, метою запровадження якого є забезпечення надання комплексу соціальних послуг індивідуально для кожної особи; забезпечення доступності соціальних послуг, розширення спектру їх; охоплення більшої чисельності осіб, задоволення їхніх потреб, а також потреб тих осіб, які проживають у віддалених населених пунктах [6].

На сьогодні в Україні діє значна соціально-захисна нормативна база, що закріплює умови і порядок надання населенню соціальних грошових виплат і соціальних послуг. Проте ця велика кількість законодавчих актів характеризується складністю та заплутаністю, оскільки немає базового правового акта, який закріпив би загальні засади надання соціальних послуг населенню.

Отже, провівши дослідження нормативно-правового забезпечення індивідуального підходу до надання соціальних послуг, можна дійти висновку, що нормативно-правові акти, що діють у сфері надання соціальних послуг, мають як загальний, так і індивідуальний характер. Такі поняття, як засади, принципи, стандарти надання соціальних послуг, регулюються загальними нормативно-правовими актами, що мають сферу впливу на всіх громадян країни. Проте основну увагу повинно бути зосереджено на нормативно-правових актах, що мають індивідуалізований характер, тобто стосуються



тільки конкретної групи осіб. Однак, незважаючи на велику кількість законодавчих актів, спрямованих на подолання складних життєвих обставин, вирішити соціальні проблеми кожної окремої особи є вкрай важко, оскільки ці законодавчі акти мають тільки декларативний характер, без реального забезпечення ресурсами.

Отже, перспективи подальших досліджень пов'язано з вивченням суб'єктів надання соціальних послуг, окресленням специфіки діяльності, стимулювання та оптимізації суб'єктів надання соціальних послуг різних форм власності, організаційного, інформаційного та іншого забезпечення їхньої діяльності.

#### **Література:**

1. Вакуленко С. М. Організаційні аспекти модернізації системи соціальних послуг в контексті нових орієнтирів соціальної політики / С. М. Вакуленко // *Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства* : зб. наук. пр. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2008. – С. 410–406.
2. Надання соціальних послуг різним групам осіб, які постраждали від торгівлі людьми. – Режим доступу : <http://www.romny-mcss.edukit.sumy.ua/Files/downloads/%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B3%D1%96%D0%B2%D0%BB%D1%8F%20%D0%BB%D1%8E%D0%B4%D1%8C%D0%BC%D0%B8.pdf>.
3. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2017-III [чинний] // *ВВР України*. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
4. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати : наказ Міністерства соціальної політики України від 3 верес. 2012 р. № 537. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12>.
5. Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги : наказ Міністерства соціальної політики України від 16 трав. 2012 р. № 282. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0876-12>.
6. Про Порядок організації мультидисциплінарного підходу з надання соціальних послуг у територіальному центрі соціального обслуговування (надання соціальних послуг) : наказ Міністерства соціальної політики України від 26 груд. 2011р. № 568. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0354-12>.
7. Про соціальні послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно з вісьмома законами у 2004–2012 рр.) // *Офіц. вісн. України*. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – (Ст. 1435).
8. Типове положення “Деякі питання діяльності територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)” / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29 груд. 2009 р. № 1417. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1417-2009-%D0%BF>.

#### **Bavol T. V. Regulatory support an individual approach of social services.**

*The analysis of regulatory support an individual approach of social services. Highlight the general regulations governing the provision of social services, and singled out individual pieces of legislation governing the provision of social services for special population groups. The model of regulatory support an individual approach of social services. The analysis of regulations under two levels.*

**Key words:** social service; social welfare; individual approach; authority; relationship.

*Надійшла до редколегії 04.11.2015 р.*

**УДК 32-005.334:323.2-0044.922**

**О. О. Лященко,**

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

## **ПОЛІТИЧНА КРИЗА ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ ВЗАЄМОВІДНОСИН ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ВЛАДИ (на прикладі подій в Україні 2013–2014 рр.)**

*Розглянуто політичну кризу як чинник трансформації взаємодії громадянського суспільства і влади на прикладі подій в Україні 2013–2014 рр. Наведено теоретичне визначення поняття “політична криза” та проаналізовано рушійні фактори кризи соціально-політичної системи України в 2013–2014 рр. Доведено взаємозалежність політичної системи та соціальних структур суспільства, взаємовідносини яких трансформуються залежно від зрілості громадянського суспільства та здатності політичної системи до адекватного реагування на зовнішні виклики. Акцент зроблено на трансформаційних аспектах політичної кризи, що сприяли самоорганізації суспільства для досягнення спільної мети.*

**Ключові слова:** політична криза, громадянське суспільство, влада, взаємовідносини, трансформація.

Дослідження сутності політичної кризи та аналіз її впливу на суспільство в Україні в науці державного управління надзвичайно важливі. Політична система України за період незалежності перебуває в нестабільному стані, науковці називають її транзитною, або перехідною від радянської до демократичної, що дає право говорити про системну політичну кризу в країні. Це питання досліджувалося з різних аспектів – політологічного, правового, філософського та управлінського.

Антикризове управління набуває дуже великого значення для розроблення практичних шляхів подолання кризи. Однак життя не стоїть на місці, і те, що було дієвим учора, на сьогодні потребує нового осмислення. Особливо – враховуючи досвід подій 2013–2014 рр., коли українське суспільство вплинуло на зміни в політичній системі країни через пряме волевиявлення.

Політична криза як чинник трансформації відносин українського суспільства з владою потребує наукового осмислення та розроблення практичних шляхів подолання кризових явищ. Без розуміння впливу політичної кризи на суспільно-політичні відносини, без вивчення конкретних прикладів взаємодії влади та суспільства, без урахування реальної ситуації в країні неможливо запропонувати практичні шляхи подолання криз, а лише теоретичні викладки, не прив’язані до реальності.

Дослідження політичних криз в Україні є дуже актуальним у наш час. Аналіз суспільно-політичної ситуації, що склалась, допоможе дати наукову оцінку та знайти відповідні виходи з кризового становища. Криза виявляє всі похибки в роботі державних механізмів і показує, що система державного управління потребує перезавантаження.

Отже, науковий аналіз причин і перебігу новітнього політичного явища з позицій історичних, критичних та системних підходів безпосередньо у процесі його розвитку є необхідним та актуальним завданням сьогодення.

У вітчизняній науковій традиції поняття політичної кризи чітко не визначено. З одного боку, це “особливий стан у розвитку і функціонуванні політичної системи, передусім владних структур”, що виникає внаслідок загострення суперечностей між суб’єктами політичного життя. Тобто криза є вторинним, похідним явищем від суперечностей і конфліктів. З іншого – стверджується, що криза означає “тимчасове призупинення” або припинення функціонування окремих елементів чи інститутів політичної системи. З цього погляду, криза є останньою фазою розвитку конфлікту, його кульмінацією, після подолання якої або конфлікт може бути вирішено, або ж руйнація набуває незворотного характеру [6].

Криза – це оновлення, стимул для подальших ефективних суспільних перетворень. У працях зарубіжних і вітчизняних фахівців різних наукових галузей – політології, соціології, філософії, історії, економіки тощо – знаходимо обґрунтування зазначених підходів до тлумачення кризових явищ (П. Сорокін, Е. Тоффлер, С. Хантінгтон, Р. Дарендорф, Ш. Ейзенштадт, Т. Парсонс, Д. Белл, М. Михальченко, Є. Головаха, О. Куценко та ін.). Аналізуючи таке різноманіття думок, можна дійти висновку, що це є свідченням багатоаспектності феномена кризи і, водночас, застереженням щодо абсолютизації того чи іншого підходу до її дослідження [6].

Проблеми дослідження політичної кризи як окремого явища в суспільно-політичному житті країни відбито у працях науковців з різних галузей: І. Забіліної, В. Андрущенко, О. Пухкала, Д. Кіслова, Ю. Шайгородського, Ю. Мацієвського, А. Романцова, В. Лещенко та ін. Серед вітчизняних науковців, які займалися тією чи іншою мірою питанням взаємодії громадянського суспільства та влади, доцільно відзначити роботи В. Андрущенка, В. Авер’янова, В. Бакуменка, В. Бодрова, І. Бойченка, Т. Бутирської, О. Валєвського, В. Горбатенка, Г. Зеленько, Ю. Кальниша, А. Карася, Ю. Ковбасюка, А. Колодій, І. Кресіної, О. Лазоренка, М. Мокляка, Н. Нижник, О. Оболенського, А. Пахарева, М. Пірен, М. Поповича, В. Ребкала, Г. Ситника, С. Телешуна, В. Тертички, М. Томенка, В. Трощинського, В. Шинкарука, Л. Шкляра, Г. Щедрової та ін.

Аналізуючи наукові дослідження, можна побачити, що в цілому є розуміння того, що політична криза – це один із важливих аспектів у відносинах громадянського суспільства та влади. Різноманітні підходи до визначення цього поняття вимагають більш глибокого розуміння процесів для узагальнення, систематизації та напрацювання концептуальних положень взаємодії громадянського суспільства та влади, використовуючи досвід подій в Україні 2013–2014 рр., що на сьогодні отримали назву Революції Гідності.

Метою цієї статті є аналіз політичної кризи як трансформаційного чинника взаємодії громадянського суспільства та влади на прикладі подій 2013–2014 рр.

Аналізуючи події останніх років в Україні та ґрунтуючись на наукових дослідженнях фахівців у галузі суспільних наук, можна стверджувати, що як дві складові єдиної суспільної системи громадянське суспільство і держава у своєму

розвитку одне одного взаємозумовлюють. Якісні зміни в структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління. Особливістю сучасного етапу розвитку України є те, що не стільки громадянське суспільство відіграє роль фундатора держави, скільки сама держава виступає інструментом власної трансформації та формування громадянського суспільства [9].

Трансформація українського суспільства привела до зміни його базових соціальних інститутів (економічних, політичних, соціокультурних), соціальної структури, суспільної свідомості та моделей масової поведінки, що віддзеркалюють найважливіші зміни в соціальних відносинах, у тому числі між владою і суспільством. У процесі суспільних трансформацій визначальною стає технологія державного антикризового управління, що здатна оптимізувати політичні й управлінські рішення щодо конструювання нової соціальної реальності.

Влада держави, її суверенітет – похідні від суверенітету народу. Усвідомлення громадянами саме таких взаємовідносин між громадянським суспільством і державою має принципово важливе значення для формування успішної правової держави. Якщо цього не виникає, то суспільство починає опиратись намаганням влади обмежити права та свободи громадян [5].

Головним змістом опору є боротьба за громадянські й політичні права. Її результатом має стати відновлення довіри до держави, її інститутів, адже в підвалинах політичного конфлікту чи кризи – криза держави, яка звузила сферу своєї діяльності до проведення інтересів політичної верхівки і перестала виконувати публічні функції зі створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод. У процес перегляду відносин залучено всі суспільні групи і всі територіальні центри. Активізація громадянських протестів стала новим чинником впливу на процес ухвалення політичних рішень [11].

Відносини державної влади та громадянського суспільства реалізуються в двох основних формах: вплив (прямі зв'язки) та взаємодія (прямі й зворотні зв'язки). Політична криза 2013–2014 рр. в Україні поставила на порядок денний питання розроблення системи заходів і механізмів ефективної взаємодії держави та громадянського суспільства, підвищення результативності діяльності державних інституцій і посилення правомірності їх в очах громадян, формування нової культури державного управління [13].

Аналізуючи події 2013–2014 рр. в Україні, можна побачити що серйозне загострення соціально-економічної ситуації, тотальна корупція, планомірне згортання демократичних прав і свобод, неможливість розв'язати наявні проблеми законними методами та демократичними процедурами – усі ці фактори підштовхнули людей до протестних виступів та привели до революційної ситуації, класичними ознаками якої є:

- 1) “криза” правлячої верхівки, її нездатність управляти по-старому,
- 2) загострення бідувальності населення,
- 3) значне зростання політичної активності мас.

З-поміж усіх країн Європи в Україні зафіксовано найбільший регрес у царині демократії. За цим показником Україна, згідно з даними Українського незалежного

---

центру політичних досліджень, перебувала на сьомому місці у світі – її переганяли лише шість держав: Фіджі, Іран, Ефіопія, Єгипет та Гамбія. За рівнем свободи слова Україна опинилася на 131–133-му місці разом із такими африканськими державами, як Замбія та Південний Судан [8], і на сьогодні ситуація мало чим змінилась.

Тож, аналіз ситуації переконливо доводить що в Україні розгорнулася політична криза з революційною ситуацією. Політична криза – це крайня форма прояву політичного конфлікту, що виявляється в глибокій дестабілізації політичної системи. До основних кризових моделей розвитку конфліктів відносять війну та революцію. Відповідно, криза охоплює всі системи суспільства, тому деякі дослідники говорять про системну політичну кризу.

Системність криз зумовлена розвитком комунікативності систем, у яких вони розвиваються. При цьому основними виступають управлінські політичні та соціальні комунікації, суб'єкти яких здатні впливати на ситуативні зміни та трансформації соціуму [10].

У західних демократичних країнах три основні категорії акторів (влада, бізнес та громадянське суспільство) відокремлені, але є чіткі правила взаємодії між ними, які регулюють співпрацю та забезпечують основу для зменшення ризиків зловживань і особливо для уникнення конфліктів інтересів. З цього погляду, реальною проблемою в реформуванні української політичної системи є потреба розрубати гордіїв вузол політико-олігархічної системи, де фінансові ресурси, політичні партії та ЗМІ належать тим самим людям або клановим групам [7].

Основна ж причина, що підняла людей на акції громадського спротиву, – неспроможність пострадянської політичної еліти взятися за реформування України. Вона й надалі продовжує своє незалежне існування як неефективний гібрид старих (радянських) та новітніх (олігархічних) методів господарювання та керівництва. Нинішня політична криза в Україні є лише зовнішнім виразом глибокої системної кризи, яку сьогодні переживає держава, не реформована з часів розпаду колишнього СРСР.

Відсутність політичної волі до реального реформування, нагромадження помилок та прорахунків, починаючи з 1990-х рр. спричинили кризову ситуацію в державі, що тягнеться до сьогоднішнього дня та заважає становленню держави як сильного суб'єкта на міжнародній арені.

Останній саміт “Україна – ЄС” підкреслив нагальність реальних реформ, бо інакше Україна ризикує втратити підтримку західних партнерів уже найближчим часом [8].

Тим часом, аналізуючи події 2013–2014 рр., можна чітко побачити, що велика частина громадянського суспільства діяла більш зважено, ніж політична еліта. Громадянське суспільство навчилося бачити й аналізувати факти та дії, не покладаючись більше на політичні обіцянки. Завдяки новим інформаційним і комунікаційним технологіям, незважаючи на те, що традиційні ЗМІ залишаються під впливом олігархічних кланів, свідомі громадяни миттєво усвідомлюють усе, що роблять чи не роблять політичні лідери. Влада не змогла (або не схотіла?) відновити довіру суспільства до себе, економічна ситуація значно погіршилася, і війна на сході не зможе більше слугувати універсальним виправданням. Уважний

аналіз та порівняння прийнятих на себе зобов'язань (на словах) та реальних дій постмайданної влади демонструє величезну слабкість наших політичних еліт. Або їхню слабку волю поважати та виконувати свої ж нещодавні політичні обіцянки. Політична воля (яку визначають як “бажання діяти”, “вміння діяти”, а також “відчуття, що ми зобов'язані діяти”) є центральним елементом, для того щоб відбулися реальні зміни [14].

Ситуація може відразу здаватися парадоксальною: еліти не хочуть змін, щоб не втратити своїх переваг, бізнес-спільнота та громадянське суспільство розуміють, що зміни неминучі [7].

Однак завдяки політичній кризі, що оголила наявні проблеми взаємодії та комунікації суспільства та владних інститутів, відбулись важливі зміни в самому суспільному середовищі. Система ухвалення рішень перестала бути закритою, ізольованою, спрямованою на задоволення власних потреб і відтворення владних домінуючих позицій. Новим центром впливу на політичні рішення стають активні громадяни, об'єднані в постійні мережі дій. На авансцені з'являється новий суб'єкт дії, який не переслідує цілі здобути владу, але переслідує більш глобальну мету зміни відносин між суспільством і державою. В основі виникнення цього суб'єкта лежить ідея солідарних дій для спільного блага, що сукупно становить тканину громадянського суспільства. Проблема впливовості цього колективного суб'єкта – у його політичній неформальності. Цей суб'єкт, що діє в різних форматах і асоціаціях, потребує і шукає політичного вираження. Саме тому однією з настійних вимог Майдану була вимога політичного лідерства, нав'язування парламентській опозиції вимог і формату дій, з якими партії “Батьківщина” (А. Яценюк), “Удар” (В. Кличко), “Свобода” (О. Тягнибок) зрештою були вимушені тією чи іншою мірою солідаризуватися. Звичайно, зазор між чинною парламентською опозицією, яка тією чи іншою мірою є виразником інтересів олігархату, та Майданом в його розмаїтості завжди існуватиме [3].

Система державного управління в Україні, що склалась на початок 2013–2014 рр., характеризувалась тим, що органи центральної влади здебільшого прагнуть обмежити самостійність територіальних громад, але знижують тим самим інтерес громадян до спільних дій. Позбавлення дієздатності у вирішенні питань власного життєзабезпечення, спонукає до втрати мотивації для взаємодії громадян із державою. Світовий досвід та життєва практика переконливо свідчить про те, що люди на місцях краще за чиновників центрального апарату знають, як їм жити, і місцеві проблеми за рахунок місцевих ресурсів може бути вирішено краще та ефективніше [9].

У довгостроковій перспективі основне завдання, що стоїть перед суспільством та владою, – питання про можливість відходу від неопатримоніальної практики і відновлення функцій держави як правової, соціальної та демократичної, забезпечення нею умов, аби громадяни могли вільно здійснювати свої права та свободи. Але передумовою реалізації такого завдання є суспільна єдність. Тим часом суспільство поляризоване і піддається різним впливам. Водночас, можна говорити, що феномен Майдану та криза управління стимулюватимуть подолання неопатримоніальної політичної практики. Хоча вона має відносно сталий характер і провокує своє відтворення, однак причина неминучості її подолання й

реформування відносин практично в усіх сферах полягає в неефективності цих відносин, неспроможності корумпованої системи управління підтримувати висхідний розвиток. Україна, заради виживання та збереження незалежності, змушена розробити та прийняти таку модель державного управління, яка відповідатиме потребам саме українського суспільства, забезпечить децентралізацію влади та незалежність судочинства, і якщо не перервати, то хоча б обмежити континуальність нинішнього способу політичного владарювання [5].

Сукупно ці фактори в довгостроковій перспективі потенційно здатні підштовхнути до зміни характеру політичного режиму та спонукати еліти (зادля самозбереження) до встановлення правового порядку, відкритості та прозорості влади, свободи обігу інформації, дерегуляції та слідування йому [9].

Політична криза 2013–2014 рр. не лише виявила всі проблеми взаємовідносин між громадянським суспільством та владою, а й трансформувала сам характер відносин, змінила ставлення людей до влади, а влада змушена була враховувати інтереси суспільства під час прийняття політичних рішень.

Події 2013–2014 рр. переконливо довели, що в Україні вже є громадянське суспільство, і воно спроможне брати на себе відповідальність за долю країни (батальйони добровольців, які пішли боронити незалежність та територіальну цілісність, волонтери, які допомагають армії та переселенцям з окупованих регіонів), є нові обличчя в політиці, які проштовхують реформи попри шалений спротив системи.

Підтримуючи думку, висловлену у джерелах [4; 7; 12], вважаємо що політична криза в Україні наприкінці 2013 – початку 2014 рр. проілюструвала одразу дві тенденції трансформаційного впливу на розвиток громадянського суспільства. Перша стосується зміни владних еліт: з одного боку, це занепад старої політичної еліти, а з іншого – зародження нової, демократично орієнтованої еліти. Водночас, відбувається процес змішування старої еліти з новою, але, на відміну від 1991 чи 2005 рр. він є більш стихійним і без відповідного політико-правового оформлення (починаючи від “сміттевої” люстрації й закінчуючи створенням антикорупційного бюро).

Друга тенденція показала зрушення в трансформаційних процесах розбудови громадянського суспільства в Україні. Як свідчить політичний розвиток України, процеси демократизації та системної трансформації в нашій державі розпочинаються з перетворень у громадянському секторі. Відбувається пошук взаємоприйнятних шляхів ефективної взаємодії. Тож, влада і громадянське суспільство мають чітко встановити орієнтири співпраці й виступати рівноправними партнерами в політичному розвитку, інакше проблема “політиканства” може унеможливити продуктивний суспільно-політичний процес.

Отже, дослідженням доведено, що, з одного боку, в Україні завдяки високому рівню громадянської активності створено необхідні умови для термінового та успішного реформування, а з іншого – через воєнний конфлікт на Донбасі, непослідовність, брак досвіду та фаховості в команди молодих реформаторів очікувані суспільством реформи поки що не мають практичної реалізації. А це вже принципово новий виклик для української державності. Саме тому цілком імовірно, що подолання наслідків політичної кризи та подальший

розвиток громадянського суспільства в Україні відбуватиметься на межі двох згаданих тенденцій.

Можемо підсумувати, що політична криза в Україні в 2013–2014 рр. зрушила з місця трансформаційні процеси в суспільстві. Громадяни України почали усвідомлювати, що влада та суспільство – це не дві протилежні сили, а взаємозалежні системи, які не можуть існувати одна без одної. На жаль, подальші події показали слабкість процесів, що існують, та силу пострадянської системи до самовідтворення. Тому існує нагальна потреба подальших досліджень у цій галузі, аналізу кризової ситуації та розроблення дієвих антикризових механізмів взаємодії громадянського суспільства та влади для встановлення взаємовідносин з чіткими правилами гри для всіх учасників процесу та розбудови сильної країни, у якій мріє жити кожен.

#### **Література:**

1. *Дзюбка І. С.* Політологія: теорія політичної системи суспільства / І. С. Дзюбка. – Режим доступу : <http://www.readbookz.com/book/180/6287.html> .
2. *Забеліна І. О.* Поняття та сутність політичних криз: історико-бібліографічний аналіз / І. О. Забеліна // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса, 2013. – Вип. 49. – Режим доступу : <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/564> .
3. *Кіслов Д. В.* Державні та протестні комунікації під час політичних криз / Л. В. Кіслов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 1. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=674> .
4. *Колодій А.* Загальмована трансформація та майбутнє української мрії про демократичну правову державу / Антоніна Колодій // Авторський проект “Думки з приводу”. – Режим доступу : <http://political-studies.com/?p=901> .
5. *Левків С.* Особливості взаємодії інститутів влади та громадянського суспільства на сучасному етапі : [ст. від 16 лют. 2010 р.] / Сергій Левків // Режим доступу: [http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/02/blog-post\\_16.html](http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/02/blog-post_16.html) .
6. *Мацієвський Ю.* Деякі аспекти вивчення феномена кризи у політичних дослідженнях / Ю. Мацієвський // Політичний менеджмент. – 2008. – № 6. – Режим доступу : [https://www.academia.edu/Some\\_Aspects\\_of\\_the\\_Phenomenon\\_of\\_Crisis\\_in\\_Political\\_Researches](https://www.academia.edu/Some_Aspects_of_the_Phenomenon_of_Crisis_in_Political_Researches) .
7. *Москалу В.* Новий суспільний договір для України : [ст. від 20 трав. 2015 р.] / В. Москалу. – Режим доступу : <http://voxukraine.org/2015/05/20/noviy-suspilnyi-dohovir-dlia-ukrainy> .
8. Політичні ризики і політична стабільність в Україні : док. з оцінювання політ. ризиків // УНЦПД. – 2014. – Вип. 11. – 17 лют. – Режим доступу : <http://www.ucipr.org.ua/publications/suspilno-politichna-kriza> .
9. *Пухкал О.* Модернізація політичної системи України: державно-управлінський вимір / О. Пухкал // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 3 (6). – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_03\(6\)/10pogduv.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_03(6)/10pogduv.pdf) .
10. *Романцов А.* Сучасна політична та економічна кризи в Україні – причини та шляхи виходу : [ст. від 7 берез. 2014 р.] / А. Романцов // Район-інфо. – Режим доступу : <http://www.rayoninfo.info/news/suchasna-pol%D1%96tichna-ta-ekonom%D1%96chna-krizi-v-ukrain%D1%96-%E2%80%93-prichini-ta-shlyakhi-vikhodu/> .
11. *Ставченко С. В.* Криза як об’єкт політичного дослідження / С. В. Ставченко // Вісн. Дніпропетр. ун-ту. – 2008. – Режим доступу : <http://www.stationline.org.ua/politologiya/55/7414-kriza-yak-ob-yekt-politichnogo-doslidzhennya.html> .
12. *Шайгородський Ю.* Поняття “трансформація” як інструмент аналізу соціальних змін / Ю. Шайгородський / Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікація : [укр. наук. журн.]. – 2010. – № 4. – Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/323> .
13. *Шарій В.* Державне управління як механізм подолання кризових явищ у демократичному суспільстві / В. Шарій // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 376–386.



14. Шведа Ю. Революція Гідності у контексті загальної теорії соціальних революцій : [ст. від 26 січ. 2014 р.] / Ю. Шведа // ZAXID.NET : [аналіт. інтернет-видання]. – Режим доступу : [http://zaxid.net/news/showNews.do?revolyutsiya\\_gidnosti\\_u\\_konteksti\\_zagalnoyi\\_teoriyi\\_sotsialnih\\_revolyutsiy&objectId=1301345](http://zaxid.net/news/showNews.do?revolyutsiya_gidnosti_u_konteksti_zagalnoyi_teoriyi_sotsialnih_revolyutsiy&objectId=1301345) .

***Lyashchenko O. O. The political crisis as a factor of the transformation relationship between civil society and government in Ukraine 2013-2014.***

*The article deals with the political crisis as a factor in the transformation of interaction between civil society and government on the example of events in Ukraine 2013-2014 years. It is given that a theoretical definition of the political crisis. It is analyzed the driving factors that led to the social crisis of the political system of Ukraine in the years 2013-2014. It is proved the interdependence of the political system and social structure, the relationship which transformed depending on the maturity of civil society and the political system's ability to adequately respond to external challenges. It is made focus on the transformational aspects of the political crisis that led to self-organization of society to achieve a common goal.*

**Key words:** political crisis; civil society; authorities; relationships; transformation.

*Надійшла до редколегії 03.11.2015 р.*

**УДК 351.712**

**А. А. Митник,**

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

**ЦІЛЬОВІ ОРІЄНТИРИ ТА ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ  
ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*Уточнено цільові орієнтири взаємодії держави та бізнесу на глобальному, національному, регіональному рівнях та рівні суб'єктів господарювання. Узагальнено, систематизовано і класифіковано принципи партнерства держави та бізнесу.*

**Ключові слова:** держава, бізнес, взаємодія, регіональний рівень, цільові орієнтири, принципи.

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

Сутність державних та приватних структур зумовлює наявність значної кількості теоретичних передумов ефективного управління процесом їхньої взаємодії, а умови сучасних економічних реалій і світовий досвід розвитку співпраці інституцій держави та бізнесу свідчать про можливість практичного втілення їх і поступове вирівнювання ролей інститутів держави та бізнесу в рамках механізму саморегулювання системи управління державно-приватними відносинами. Водночас, різноманіття видів взаємодії, наявність суперечливих

економічних інтересів потенційних суб'єктів управління, недостатньо сформований інституційний простір ринкової економіки в Україні вимагає розроблення комплексного механізму управління взаємодією держави та бізнесу, включаючи методи прийняття відповідних управлінських рішень як на державному, так і на регіональному рівнях.

Теоретичні засади взаємодії влади та бізнесу були розроблені зарубіжними вченими, серед яких П. Друкер, Р. Кантильон, Ф. Котлер, М. Фрідман, Й. Шумпетер, та ін. Теоретичні та практичні проблеми співпраці держави та бізнесу в умовах сучасних тенденцій функціонування економіки України знайшли відображення в наукових роботах В. Варнавського, З. Варналія, А. Гальчинського, А. Дегтяря, М. Чумаченка, та ін. Особливості партнерських відносин між органами влади та суб'єктами господарювання на рівні регіону досліджували О. Баталов, І. Валюшко, В. Велков, П. Шилепницький, та ін. Разом з тим теоретичні засади формування системи взаємодії держави і бізнесу на регіональному рівні потребують уточнення.

Метою статті є розвиток теоретичних засад управління взаємодією держави та бізнесу шляхом уточнення цільових орієнтирів та принципів державно-приватних партнерських відносин на рівні регіону.

На думку відомого фахівця в галузі менеджменту П. Друкера, компанії в сучасному світі стикаються з трьома факторами, пов'язаними з існуванням глобальної економіки, у якій вільно циркулюють гроші та інформація; існуванням регіональних економік, у рамках яких вільно циркулюють товари та мінімізовані обмеження на переміщення послуг і робочої сили, а також із зростанням економічно і політично зумовленої національної та локальної відособленості. Враховуючи, що у сформованій ситуації навіть компанії, що діють на локальних ринках, є частиною глобальної світової економіки, на думку П. Друкера, у XXI ст. запорукою успіху бізнесу буде партнерство різних типів, що актуалізує необхідність одночасної роботи менеджменту комерційних підприємств у двох вимірах – глобальному і локальному [2].

Специфіка сучасних систем управління взаємодією держави та бізнесу, що вибудовуються в річищі загальносвітових тенденцій з урахуванням національних особливостей, обмежень і перспектив, значною мірою визначається еволюційними змінами відносин державних і приватних інститутів протягом XX ст., що розкриваються в кордонах спектра від надання найбільшого значення ролі держави в управлінні суспільними відносинами та економічними процесами до посилення уваги до ролі приватних компаній у вирішенні ключових питань, що виходять за межі прямих фінансово-економічних інтересів бізнесу, і зміщення центру ваги від діяльності окремих господарських структур та їхніх ініціатив до можливостей вирішення проблем на системному рівні. Відповідно, усе менше значення відіграє наявна до теперішнього моменту практика партнерського приватно-державного здійснення окремих проектів, яка часто не виправдовує повною мірою очікувань сторін, збільшуючи можливості нарощування потенціалу взаємодії в напрямі масштабного впливу на регулювання суспільних відносин [3].

Представник Групи Світового банку Н. Твоуз зазначає, що “в умовах, коли приватний сектор все більш висувається на перший план, виникають сумніви щодо

поширених раніше припущень, що за вирішення проблеми глобальних суспільних благ може взятися (з моральної та практичної точок зору) тільки державний сектор” [2]. При цьому нівелювання ризику зсуву регулятивних функцій при формуванні занадто тісної системи взаємовідносин інститутів держави та бізнесу можливе за допомогою підвищення транспарентності зазначених відносин. Проте практична реалізація несформованого в даний час потенціалу співробітництва держави і бізнесу на новому рівні вимагає серйозних зусиль усіх зацікавлених сторін.

На підставі вищесказаного необхідним є уточнення цілей взаємодії держави та бізнесу на різних рівнях економіки, що дозволить здійснити послідовний перехід від цілей до засобів досягнення їх під час руху від глобального рівня до рівня суб’єктів господарювання (таблиця).

*Цільові орієнтири взаємодії держави та бізнесу на ієрархічних рівнях*

<i>Рівень</i>	<i>Цільові орієнтири держави у взаємодії з бізнесом</i>	<i>Цільові орієнтири бізнесу у взаємодії з державою</i>
Глобальний	Досягнення глобальних цілей шляхом консолідації зусиль та потенціалу економічних суб’єктів	Створення безпечного в економічній, політичній та соціальній площині середовища для розвитку бізнесу на легітимній основі
Національний	Розширення суспільних функцій підприємництва, використання потенціалу бізнес-сектору для зростання ефективності діяльності	Збереження позитивної динаміки ринкових перетворень, захист інтересів національного бізнесу, зростання купівельної спроможності населення
Регіональний	Інтегрування потенціалу комерційного сектору в розробку та реалізацію стратегій соціально-економічного розвитку регіону	Розширення можливостей для ведення бізнесу за рахунок використання потенціалу мезоекономіки та впливу на вибір пріоритетів розвитку
Рівень господарюючого суб’єкта	Вирішення конкретних завдань у відповідності із цільовими установками, розмежування владних повноважень та державних послуг	Успішний стратегічний розвиток бізнесу шляхом взаємодії з ключовими стейкхолдерами, включаючи державні структури

Запропоноване дерево цілей являється обґрунтованим з точки зору можливості інтегрування теоретичних і прикладних аспектів управління взаємодією економічних суб’єктів в ринковій площині і має досить ґрунтовні передумови для реалізації, індикаторами яких є особливості економічних відносин і посилення взаємного перетину соціальних, економічних і політичних явищ останніх років.

По-перше, згідно з низкою проведених в останні роки досліджень, все більше зростає роль бізнесу в досягненні глобальних цілей, сформульованих державами-членами ООН як результат узагальнення домовленостей, досягнутих на міжнародних конференціях 90-х років минулого століття, які охоплюють національні та міжнародні системи управління при широкій підтримці найрізноманітніших суспільних груп. Однак для системного вирішення існуючих глобальних проблем необхідна побудова ефективного механізму взаємодії держави і бізнесу на національному рівні, що припускає розвиток і інституціоналізацію умов його практичного повномасштабного запуску.

По-друге, найбільш комплексне втілення партнерство приватних і державних структур, що характеризується поліаспектністю форм і технологій його реалізації, отримує на рівні економічної системи регіону і його муніципальних утворень.

По-третє, саме на рівні конкретних суб'єктів господарювання проявляється висока диференціація інтересів бізнес-сектора в дезагрегації за сферами і масштабами економічної діяльності, що вимагає пошуку та адаптації конкретних форм співробітництва в різних ситуаційних обставинах, підтверджуючи доцільність застосування багаторівневого підходу до розвитку взаємодії держави та бізнесу.

Отже, під час формування системи управління взаємодією держави та бізнесу в економіці країни необхідно враховувати:

– глобальні процеси, наслідком яких є зростання ролі бізнесу в розвитку суспільства;

– регіональну детермінованість реалізації конкретних форм і технологій співпраці державних та комерційних організацій, обумовлену специфікою мезоекономічного інституційного середовища (в якому вузловими ланками причинно-наслідкових зв'язків системи партнерських відносин виступає висока диференціація рівня соціально-економічного розвитку регіонів, ставлення регіональних політичних еліт до бізнесу і стан ринкового середовища в регіоні) [1];

– суб'єктно оформлену дезагрегацію бізнес-сектора, що зумовлює різноманіття комбінацій технологій співробітництва, які вписуються в складну ієрархічну структуру взаємодії держави і бізнесу.

Збіг чи суперечливість інтересів економічних суб'єктів істотно впливає на співвідношення рольових функцій сторін взаємодії, кожна з яких може виступати ініціатором співпраці й відігравати проактивну роль у її активізації, посилюючи позитивну когерентність або нівелюючи негативні ефекти, що виникають унаслідок значної диференціації цільових настанов, або реагувати на спонукальні мотиви, генеровані ініціатором під час вибору адаптаційної стратегії управління.

Рольові функції суб'єктів взаємодії, як і цілі співробітництва, трансформуються відповідно до розглянутого рівня ієрархії. Зокрема, на рівні глобальних систем можна стверджувати, що тільки уряди володіють достатньою легітимністю для вибору пріоритетів, що не виключає вирішальну роль бізнесу та ринків у стрімкому розширенні масштабів рішень. Тоді як при вирішенні проблем, що мають більш локальний характер, а також при ініціюванні застосування нових підходів до вирішення глобальних проблем, ключові позиції, що базуються на ділових інтересах, можуть займати комерційні компанії та їхні об'єднання комерційного та некомерційного характеру.

Визначення принципів і конструювання прикладних механізмів саморегулювання взаємодії держави та бізнесу в ході процесу управління державно-приватними відносинами партнерського типу має базуватися на розумінні того, що за своїм місцем і роллю в житті суспільства вони є соціально-нормувальними інститутами з внутрішньою регламентацією діяльності, системами норм і правил поведінки, специфічними соціальними зв'язками і відносинами з виконання своїх функцій [4].

Як соціальний інститут, бізнес являє собою сукупність формальних і неформальних правил, принципів, норм, звичаїв і традицій, що регулюють діяльність вільних, незалежних у своїх рішеннях і відповідальних за прийняття ризику підприємців. Взаємодія держави і бізнесу має суб'єктно-об'єктні особливості, які визначаються характером цих інститутів, їх внутрішніми і зовнішніми соціальними функціями. В основі взаємодії лежать інституційні інтереси, виражені на організаційно-функціональному та суб'єктивно-особистісному рівнях. Форми взаємодії бізнесу і держави повинні постійно удосконалюватися і розвиватися, а виникаючі при цьому нові типи взаємин створюють реальне предметне поле інституціоналізації кожної зі сторін, що бере участь у процесі взаємодії.

При цьому універсальні принципи взаємодії держави та бізнесу залишаються незмінними на різних рівнях взаємодії, тоді як конкретні механізми співпраці значною мірою трансформуються під впливом регіональних детермінант, що зумовлює необхідність урахування труднощів, пов'язаних із різницею швидкостей і різноспрямованістю векторів розвитку, а також високим ступенем диференціації розвитку регіонів.

Основні принципи взаємодії держави і бізнесу можна умовно поділити на такі взаємопов'язані групи:

1. Організаційні та інституційні принципи, пов'язані безпосередньо з сутністю процесу взаємодії.

2. Методологічні та методичні принципи управління взаємодією держави та бізнесу.

3. Принципи інформаційного забезпечення співробітництва сторін.

Стисло коментуючи сукупність представлених принципів, важливо відзначити таке. Сутність процесу взаємодії держави та бізнесу розкривається, насамперед, у принципі поєднання системності та індивідуальності, коли формування ефективної системи співробітництва має враховувати необхідність пошуку найбільш раціональних форм взаємодії в кожному конкретному випадку (що вимагає індивідуального підходу), але вбудовуватися в загальну систему управління соціально-економічними процесами на різних рівнях ієрархії економіки. Специфіка ринкових відносин, складність і динамічність ринкового середовища визначає потребу у принципі гнучкості та адаптивності механізму взаємодії. Крім того, система представництва інтересів апіорі повинна бути гнучкою і мати здатність висловлювати не лише агреговані, а й індивідуалізовані інтереси сторін.

Взаємодія буде ефективною тільки за умови застосування комплексного підходу до її здійснення, інтегруванню технологій співробітництва в процес прийняття управлінських рішень на різних рівнях і у різних сферах діяльності, проте представляється доцільним вибір найбільш простих з точки зору реалізації та ресурсного забезпечення існуючих функцій у наявних організаційних структурах форм і технологій партнерства. Можливість такого вибору забезпечується багатоваріантністю схем взаємодії приватних і державних інститутів.

Закріплення й упровадження конкретних партнерських ланцюжків, а також успішна реалізація їх у середньостроковій і довгостроковій перспективі забезпечується підгрупою інституційних засад, включаючи легітимність узаємодії,

урахування впливу факторів ділового середовища, поєднання формалізованих і неформальних механізмів співпраці, а також інституціоналізацію його форм і суб'єктів.

Враховуючи, що управління взаємодією держави та бізнесу розглядається з метою виявлення ресурсів і резервів підвищення ефективності управління економічними системами, особливого значення набуває розгляд принципів управління безпосередньо процесом взаємодії як динамічною підсистемою. У цій групі принципів можливе виділення загальнотеоретичного, універсального блоку принципів, а також методичного блоку принципів, застосування яких здатне підвищити ефективність управління в кожній конкретній ланці багатопартнерського партнерського ланцюжка. Одним з основних теоретичних принципів є цілеорієнтованість взаємодії, що забезпечує фокусування як на досягненні конкретних цілей економічних суб'єктів, так і на створенні сприятливих інституційних умов розвитку співробітництва. Рівність сторін у процесі взаємодії, що припускає відхід від моделі патерналізму, розуміння функцій, рольових і ресурсних відмінностей потенційних партнерів, значною мірою забезпечується взаємовпливом, взаємною підконтрольністю суб'єктів у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень. Це передбачає у ряді випадків не тільки право, можливість, але й обов'язок урахування думки сторін взаємодії. В основі взаємодії повинен знаходитися баланс інтересів держави і бізнесу, що дозволить запустити двосторонні мотиваційні механізми співпраці і реалізувати на практиці поєднання регулювання і саморегулювання досліджуваних процесів.

Ключові методичні принципи управління процесом взаємодії держави та бізнесу включають: чітке розмежування функцій суб'єктів співробітництва; застосування виключно консенсусних механізмів прийняття рішень; вибір найбільш економічно ефективних форм і комбінованих технологій взаємодії, можливих за умови забезпечення відповідності сфер і способів співробітництва; інноваційність (в першу чергу мова йде про інституційні та організаційно-управлінські інновації) і безперервне вдосконалення взаємодії на основі комплексної оцінки його ефективності, а також інкорпорування взаємодії державних і комерційних структур в реалізацію всіх функцій процесу управління, включаючи планування, організацію, стимулювання і регулювання.

Інформаційне забезпечення процесу управління взаємодією будується на фундаменті так званих операціональних принципів, базове місце серед яких займають прозорість відносин держави і бізнесу, застосування інформаційних технологій на всіх етапах організації взаємодії та управління даним процесом, які в сукупності дають можливість акумулювання порівнянної інформації про досвід співпраці державних і приватних інститутів.

Вирішення найбільш важливих завдань сьогодення має здійснюватися за допомогою взаємодії держави та бізнесу, оскільки вони втілюють у собі два головних вектори структурно-організаційного процесу розвитку суспільства – управлінського і самоорганізаційного. Визначення цільових орієнтирів взаємодії держави та бізнесу на різних рівнях ієрархії економічної системи є основою розвитку відповідної системи управління, роль якої полягає в забезпеченні досягнення зазначених цілей.

Універсальні принципи взаємодії держави та бізнесу залишаються незмінними на різних рівнях взаємодії, тоді як конкретні механізми співпраці в значній мірі трансформуються під впливом регіональних детермінант, що зумовлює необхідність урахування труднощів, пов'язаних з різницею швидкостей і різноспрямованістю векторів розвитку, а також високим ступенем диференціації розвитку регіонів. З огляду на це, напрямом подальших досліджень має стати систематизація та типологічне групування видів і форм взаємодії держави та бізнесу на сучасному етапі економічного розвитку.

**Література:**

1. *Велков В.* Взаємодія влади та бізнесу на регіональному рівні: стан і шляхи вдосконалення / В. Велков // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 2. – С. 187–195.
2. *Друкер П. Ф.* Задачи менеджмента в XXI веке / П. Ф. Друкер. – М. : Вильямс, 2004. – С. 41–43.
3. *Scherrer W.* The role of public private partnerships at the regional level of government and regional innovation policy in particular / W. Scherrer, R. W. McQuaid. – Режим доступу : [http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC\\_Scherrer.pdf](http://hum.ttu.ee/failid/HKAC%202011/HKAC_Scherrer.pdf).
4. *Zitron J.* Public-private partnership projects: Towards a model of contractor bidding decision-making / J. Zitron // Journal of Purchasing & Supply Management. – 2006. – № 12.

***Mytnyk A. A. Targets and Principles of State-Business Interaction at Regional Level.***

*The paper specifies the targets of state-business interaction at the global, national, and regional levels as well as at the level of economic entities. The principles of partnership between the state and business are summarized, systematized and categorized.*

**Key words:** state, business, interaction, regional level, targets, principles.

*Надійшла до редколегії 05.11.2015 р.*

**УДК 351:331:323/322**

***М. Л. Пахнін,***

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

**ВПЛИВ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА  
НА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто основні аспекти взаємодії системи органів публічного управління та громадськості під впливом основних тенденції розвитку глобального інформаційного суспільства. Виявлено роль системи органів публічного управління у формуванні інформаційного суспільства в умовах розвитку Української держави.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, публічне управління, органи публічної влади, засоби масової комунікації (ЗМК), засоби масової інформації (ЗМІ), мас-медіа.

В умовах становлення та розвитку інформаційного суспільства, коли на задній план відступають промислові ресурси, а головну роль в економічному зростанні країни займають інформаційні послуги та знання, набуває інших форм

практика організації публічного управління, а реалізація демократичних принципів стає найбільш можливою. З метою ефективного здійснення публічного управління варто правильно розуміти концептуальні засади становлення та подальшого розвитку інформаційного суспільства.

Розвиток та становлення інформаційного суспільства в усьому світі є передумовою для еволюційного переходу до наступної стадії розвитку людства, технологічною основою якої є індустрія створення, обробки і передачі інформації. Системі публічного управління належить провідна роль у формуванні інформаційного суспільства, що координує діяльність різних суб'єктів суспільства в процесі його становлення, сприяє інтеграції людей в нове інформаційно-технологічне оточення, розвитку галузей інформаційної індустрії, забезпеченню прогресу демократії і дотримання прав особистості в умовах інформаційного суспільства.

Питання здійснення комунікативних заходів за участю органів публічного управління сьогодні є важливим, але недостатньо вивченим. Певну увагу цим питанням приділяли такі науковці як В. Бебик, І. Виселко, Н. Драгомирецька, Ф. Кирилюк, О. Маруховський, В. Рожков, Є. Романенко, В. Степанов, А. Халецький та ін. Однак відсутнє вивчення цього питання у контексті інтеграції робіт відомих зарубіжних вчених, які займалися розробкою наукових ідей з приводу функціонування інформаційного суспільства. Також окремі аспекти теорії інформаційного суспільства досліджуються у роботах Д. Белла, А. Турена, М. Мак-Люена, Й. Масуда, О. Тоффлера, З. Баумана, С. Гантингтона, М. Кастельса, Є. Вартанової, Є. Андрунас, М. Землянової, В. Андрущенко, А. Сіленко, О. Соловійова, А. Толстоухова, Д. Яковлева та ін.

Метою статті є дослідження інформаційного суспільства, як основного чинника здійснення комунікативної взаємодії органів публічного управління та громадськості.

Досліджуючи питання взаємодії глобального інформаційного суспільства та системи публічного управління, насамперед потрібно категоріально-методологічно визначитися з поняттям інформаційного суспільства, його структурою та системою соціальної комунікації.

Розглядаючи історичну складову поняття “інформаційне суспільство”, варто зазначити, що вперше воно з'являється в 60-х роках в японському місті Нарівні. Разом із ним використовуються такі терміни як “постіндустріальне суспільство” та “суспільство знання”. Якщо розглядати більш точно, термін “інформаційне суспільство” був використаний в Японії у 1966 р. в доповіді групи з наукових, технічних і економічних досліджень, в якій стверджувалося, що інформаційне суспільство являє собою суспільство, в якому вдосталь високоякісної інформації, а також є всі необхідні кошти для її розподілу. В ті часи на заході вважалося, що розвиток обчислювальної та інформаційної техніки є основою формування інформаційного суспільства; інформація набуває глобального характеру; на рух інформаційних потоків вже істотно не впливають державні кордони і різні бар'єри, зрештою, спроби обмежити вільне поширення інформації шкодить тій стороні, яка прагне внести такого роду обмеження; значно виросли можливості збору, обробки, зберігання, передачі інформації, доступу до неї; зростає вплив інформації на



розвиток різних сфер людської діяльності; заглиблюється процес децентралізації суспільства; відбувається перехід до нових форм зайнятості; йде процес формування нових трудових ресурсів за рахунок збільшення кількості зайнятих в інформаційній індустрії. Зважаючи на це, Т. Стоунер стверджував, що інформацію, так само як капітал, можна нагромаджувати і зберігати для майбутнього використання. Також розвиток наукових уявлень та досліджень про інформаційне суспільство пов'язаний з концепцією “трьох хвиль” А. Тоффлера [10].

В даний час, не дивлячись на те що термін “інформаційне суспільство” набув досить широкого поширення, науковці так і не прийшли до єдиного розуміння його основного змісту. Одні вважають, що це суспільство, в якому забезпечується “легкий і вільний доступ до інформації по всьому світу”, інші – що це суспільство, в якому “основними об'єктами і результатами праці більшості є інформація і знання” [5].

Сьогодні поняття “інформаційне суспільство” виступає відповідною гуманітарною категорією, завдяки якій інтерпретується суспільна трансформація, зміна характеру інформаційних потоків, соціокультурних та політичних ідентичностей. Інформаційне суспільство характеризується відкритістю та глобальністю, а розвиток інформаційної сфери пов'язується із диверсифікацією джерел інформування, збільшенням кількості акторів політичної взаємодії, удосконаленням технічного спорядження влади і громадян (доступ до комп'ютерних технологій, мобільного зв'язку, інформаційних мереж, пов'язаних із Інтернет – Facebook, Twitter, Livejournal та ін.). При цьому мережі структур спілкування, які складаються у політиці і є підкріплені відповідними електронно-технічними засобами на зразок Інтернету, принципово не піддаються інформаційному контролю [9, с. 9].

Система соціально-політичних відносин сучасного суспільства формується під впливом глобалізації, ідеології інформаційного суспільства, геополітичної конкуренції в інформаційно-психологічному просторі, а також інформаційного протиборства, що приймає в сучасних умовах формування інформаційного суспільства такі агресивні і соціально небезпечні форми, як інформаційно-психологічна експансія, інформаційно-психологічна агресія, інформаційно-психологічна війна. Отже інформаційне суспільство це стан розвитку суспільних і, перш за все, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту створюється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення та продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян. [6; 7].

Розглядаючи особливості діалогу між владою та громадськістю в умовах інформаційного суспільства не можна не згадати ім'я американського соціолога Д. Белла, який у своїх працях “Настання інформаційного суспільства” [1] та “Соціальні рамки інформаційного суспільства” [2] також висловлював думки з приводу такої взаємодії. Зокрема, на думку вченого, виступи з боку суспільства проти бюрократії і прагнення до участі – це тема, що знайшла відображення в крилатому виразі “люди хочуть мати можливість впливати на рішення, що впливають на їхнє життя”. На протигагу старим централізованим бюрократичним формам управління у всіх сферах життя повинні з'явитися нові моделі.

Досліджуючи інформаційне суспільство та його вплив на розвиток системи публічного управління буде доцільним також розглянути поняття “публічне управління”. У сучасних умовах, за визначеннями А. Мельника та О. Оболенського, поняття “публічне управління” зорієнтоване на реалізацію публічних (загальних) інтересів і включає такі складові, як державне управління (суб’єктом є органи державної влади) і громадське управління (суб’єктом є громадські інституції). Як елементи публічного управління державне і громадське управління взаємодіють, взаємодоповнюють одне одного, виходячи з єдності публічних інтересів та доцільності узгодження управлінського впливу з метою посилення його дієвості. У системі публічного управління визначальну роль відіграє державне управління, яке здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя. Водночас в умовах розгортання демократичних перетворень зростає активність і громадських структур в управлінні не тільки громадськими, а й державними справами, у розв’язанні суспільних проблем [8].

Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування. На думку вченого: “Публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінки ефективності” [3].

У свою чергу, Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювенського католицького університету, стверджує, що термін “публічне управління” може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків;
- структури і процедури органів державної влади;
- системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [13, с. 12–13].

На практиці, публічне управління включає діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики та впровадження системи взаємного контролю. Відповідно до теорії публічного управління діяльність уряду і неприбуткових організацій в деяких важливих питаннях є подібною до діяльності установ приватного сектора.

Сучасний етап публічного управління в Україні характеризується появою нових інституцій, які прямо або опосередковано перебирають чи отримують, через процедуру делегування, певний набір функцій, що в силу об’єктивних та суб’єктивних обставин не можуть ефективно виконувати органи державної влади. Такими інституціями, як правило, виступають громадські організації: галузеві об’єднання, політичні партії, великі бізнес об’єднання, професійні об’єднання, спілки тощо. По суті перелік таких об’єднань створює окремий вид суб’єктів публічного управління, які активно впливають на розвиток суспільства. Отже ключовим аспектом публічного управління виступає народ, на відміну від державного управління де ключовим аспектом являється держава. Один з сучасних

дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що “публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов’язана із політикою, законом та громадянським суспільством”.

Розглядаючи питання взаємодії інформаційного суспільства та системи публічного управління варто зазначити, що сьогодні універсальні тенденції розвитку публічного управління, зберігаючи тенденцію до контролю над інформацією, упевнено витісняють саму можливість відповіді населення (тобто безпосередньо комунікаційну складову політичної взаємодії) на периферію стосунків влади і громадян. Що вказує на те, що наслідки інформаційного шоку у посткомуністичному суспільстві набагато небезпечніші, ніж привид перспективи тотального контролю над соціумом з боку навіть найбільш потужних фінансово-промислових груп [12].

Перехід до нових стратегій використання публічної інформації з метою реалізації владних повноважень й керування суспільством показав, що на сьогодні держава не може претендувати на лідерство й конкурентоспроможність без ефективної державної інформаційної політики, освоєння нових методів підтримки контактів владних структур з інститутами цивільного суспільства, без розуміння завдань в інформаційній сфері, адекватних сучасним реаліям [4]. У зв’язку з цим підвищення рівня вірогідності, надійності інформації, ефективніше використання інформаційних ресурсів, зовнішніх і внутрішніх інформаційних каналів підвищують якість управлінських рішень органів публічної влади.

Важко також заперечувати величезний вплив інформаційних процесів на розвиток системи публічного управління. У цьому контексті заслуговують на увагу дослідження різноманітних технологій взаємодії людини і держави у працях В. Бакуменка, Б. Кухти, А. Ліпенцева, Я. Малика, П. Надолішного, Н. Нижник, А. Чемериса, Л. Шкляра та ін. Ними доведено, що для ефективної роботи органам публічної влади необхідно використовувати новітні інформаційні технології й проводити виважену державну інформаційну політику. У зв’язку із цим необхідні нові реальні кроки, що розширюють поле інформаційного впливу й взаємодії влади, бізнесу та суспільства. Потрібне радикальне відновлення державних структур, а також їх методів управління й технологій. Якісні зміни необхідні всій системі впливу публічного управління на формування інформаційних потоків у сфері державної політики й економіки [11].

Сьогодні інформаційне суспільство висуває свої власні вимоги до органів державної влади і місцевого самоуправління. Відбувається зміна варіантів функціонування: від адміністративно-командного, коли роль громадськості мінімізована, до демократичного, коли роль громадськості є найбільшою за всю історію існування людства. І сьогодні ми бачимо, що саме такий варіант є більш цікавим економічно, бо створює більше можливостей для розвитку країни. Ф. Фукуяма в свій час вбачав негативні наслідки для СРСР саме в тому, що економічна конкуренція примусила вивести на перші позиції інженерів, вчених, які мали інші уявлення про демократію, ніж номенклатура. Тобто необхідність змін економічних призвела до змін політичних.

Інформаційне суспільство дає змогу задовольняти нові типи вимог, що виникають сьогодні і будуть виникати завтра. Можна перерахувати такі

відмінності, за якими цей новий світ відрізняється від звичного: більша динаміка розвитку, яку не можна порівняти, наприклад, з аграрним суспільством, коли роками не було ніяких нових подій; вироблення більш суттєвих адаптивних можливостей в людини, оскільки вона частіше потрапляє в неочікувані ситуації; більша відкритість до інноваційних технологій. Головною своєю рисою суспільств минулого (на кшталт конфуціанського Китаю), навпаки, була закритість до інформації з інших суспільств. Вони робили це, піднімаючи себе на недосяжний для інших рівень. Представники інших суспільств не розглядалися як рівні.

Демократія є щоденним процесом відстоювання власних прав з боку громадян. Демократичні уряди так само, як і недемократичні, намагаються заховати невідому для них інформацію, що яскраво демонструє вся історія минулого сторіччя. Природна реакція на негативні вчинки Р. Ніксона чи Б. Клінтона стає національною реакцією виключно завдяки оптимальному функціонуванню ЗМІ. Замовчування негативу може призвести, навпаки, до політичної кризи.

Е. Тоффлер писав про “демасифікацію” комунікацій як про важливу рису інформаційного суспільства. Наступним кроком з демократичного управління суспільством теж має стати “демасифікація” впливу кожного окремого громадянина на владу. І тут найближчі роки дадуть можливість побачити типи взаємодії. Розвиток зв’язків з громадськістю також демонструє експлуатацію саме зворотного зв’язку від населення до влади, коли влада стає принципово залежною від інтересів населення. В цьому ж напрямку працює і ідея електронного уряду як варіант відкритості, але вже в інтернет-просторі.

Інформаційне суспільство є відкритим суспільством, де є можливість відстоювати свої погляди не лише для більшості, до чого ми більше звикли, а й для меншості. Тому відбувається суттєве ускладнення управлінських механізмів, які мають працювати не лише з гомогенним матеріалом, а й гетерогенним. У минулому всі види пропагандистських війн, включаючи “холодну війну”, працювали на те, щоб максимальним чином сегментувати єдине суспільство, в результаті дестабілізуючи його як систему. До речі, прозорість влади створює набагато менші можливості для застосування подібних технологій в майбутньому.

Аксіома відкритості влади є єдиною відповіддю на нові можливості інформаційних технологій з управління масовою свідомістю з боку влади. Ця антитеза маніпулюванню захищає населення від можливих негативних наслідків. Концентрація влади гальмується завдяки прозорості й відкритості її дій. Це стає одним із варіантів контролю з боку громадськості, тобто відбувається перерозподіл влади, хоча б і на інформаційному рівні. Але оскільки інформаційний рівень легко перекодується у владний (загадаймо відомий ефект CNN, коли владні рішення приймаються під суттєвим тиском ЗМІ), то статус прозорості й відкритості набуває нового значення.

Однією з передумов сталого демократичного розвитку суспільства є інформаційна відкритість органів публічної влади. Саме прозорість дій влади є головною запорукою здійснення ефективної політики, уможливлення громадського контролю і зміцнення довіри до себе з боку людей. У всіх демократичних країнах влада зобов’язана виконувати чіткі процедури інформування громадян про свою діяльність і використовувати механізми залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації.

Отже, можна зазначити що формування інформаційного суспільства зумовлене вимогами часу. Питання розвитку інформаційного суспільства стає питанням державної ваги, оскільки економічний, політичний та соціальний потенціали країни прямо залежать від інформаційно-інтелектуального потенціалу її населення. Однак слід зазначити, що вплив інформаційних і комунікаційних технологій на розвиток суспільства може мати як позитивні, так і негативні наслідки. Щоб уникнути їх негативного впливу на суспільні відносини, органи публічної влади повинні регулювати процес формування інформаційного суспільства. І з одного боку, створювати умови для вільного доступу своїх громадян до інформації, з іншого – захищати їх приватне життя від несанкціонованого втручання. В Україні ще повністю не розроблена власна Концепція формування інформаційного суспільства, однак у цьому напрямку спостерігаються позитивні зрушення. Проте головною умовою успішної розбудови інформаційного суспільства в Україні має бути узгодженість дій усіх гілок влади, а також усіх її рівнів – від центрального до органів місцевого самоврядування з метою поєднання зусиль на стратегічних напрямках.

#### **Література:**

1. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество [Текст] / Д. Белл. – М. : Академия, 1999. – 956 с.
2. *Белл Д.* Социальные рамки информационного общества / Д. Белл // Новая технократическая волна на Западе. – М. : Прогресс, 1986. – С. 330–342.
3. Глосарій Програми розвитку ООН. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.
4. *Григор О. О.* Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. ... канд. держ. впр. : 25.00.01. / О. О. Григор ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Львів, 2003. – 20 с.
5. *Дзьобань О. П.* Інформаційна безпека в умовах глобалізаційних тенденцій: до проблеми осмислення сутності / О. П. Дзьобань // Гуманітарний вісник ЗДІА. – Х., 2006. – Вип. 24.
6. *Емельянов Г. В.* Проблемы обеспечения безопасности информационного общества / Г. В. Емельянов, А. А. Стрельцов // Распределенная конференция “Технологии информационного общества 98 – Россия”. – Режим доступу : <http://www.iis.ru/events/19981130/streltsov.ru.html>.
7. Информационное общество: Информационные войны. Информационное управление. Информационная безопасность / под ред. М. А. Вуса. – СПб. : Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1999.
8. *Мельник А. Ф.* Державне управління : підручник / А. Ф. Мельник - К. : Знання, 2009. – 582 с.
9. *Соловьев А. И.* Политическая коммуникация: к проблеме теоретической идентификации / А. И. Соловьев // Политические исследования. – 2002. – № 3. – С. 9.
10. *Тоффлер Э.* Третья волна : [пер. с англ.] / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2004. – С. 20–51, 618–698.
11. Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади / О. Г. Додонов, О. В. Нестеренко, А. В. Бойченко, О. А. Бойченко // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2002. – № 3/4. – С. 69–75.
12. *Яковлев Д. В.* Комунікативні чинники формування демократичної політики / Д. В. Яковлев // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2007. – Вип. 9. – С. 167–175.
13. *Pollitt C.* Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

**Pahni M. L. Information society impact on public administration development.**

*The main aspects of the interaction of the system of public administration and the public, under the influence of the main trends of the global information society. The role of the system of public administration in the formation of information society in the development of the Ukrainian state.*

**Key words:** information society, public administration, public authorities, mass communication (mass media), media (Media) media.

*Надійшла до редколегії 10.11.2015 р.*

**УДК 351:328:328/329**

**І. В. Решеvecь,**

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків*

## **ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ ДИСКУРС**

*Статтю присвячено теоретико-методологічному обґрунтуванню базових основ назрілого реформування політико-адміністративної системи України. Використовуючи історичний підхід, розкрито основні етапи формування політичного та адміністративного устрою України у процесі становлення української державності з XII по XXI ст.*

**Ключові слова:** політико-адміністративний устрій, державність, система управління, органи влади, губернія, повіт.

Політико-адміністративний устрій відіграє важливу роль для держави, він є її необхідним атрибутом та невід’ємним чинником стабільності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ефективний устрій є визначальним фактором для здійснення належного державного керівництва суспільного життя. Вивчення тих чи інших компонентів політико-адміністративного устрою України триває більше 150 років, проте на сьогодні не існує цілісного історіографічного аналізу поглядів дослідників на цей устрій. Тому і виникає потреба в такому аналізі.

Усіх дослідників, які зробили певний внесок у вивчення політико-адміністративного ладу Київської Русі, можна умовно розділити на три великі групи. До першої групи можна віднести представників російської та української дорадянської історіографії, до другої – представників радянської історіографії, а до третьої – сучасних українських та російських істориків. Ще одна група дослідників – зарубіжних – вивчала і вивчає Київську Русь досить фрагментарно (за деякими винятками). Хоча у межах кожної з трьох основних груп й існують різні школи та напрямки, проте більшість їх представників в цілому дотримувалися схожих поглядів, що максимально узгоджувалися з загальнодержавною ідеологією (“офіційною історіографією”).

Більшість російських та українських дорадянських істориків дотримувалися думки, що основою політико-адміністративного устрою Київської Русі була князівська

влада, яка з'єднувала воєдино різні частини держави. Причому сама ця влада була зорганізована за родовим принципом. Так вважали, зокрема, М. Карамзін [9, с. 155], М. Затиркевич [7, с. 192–193], С. Соловйов [18, с. 3], В. Ключевський [1, с. 164], Д. Іловайський [8, с. 148], М. Довнар-Запольський [6, с. 251–253], Г. Шмельов [20, с. 203–204], М. Грушевський [5, с. 48]. На думку В. Ключевського та Г. Шмельова, влада великого князя не надавала Руській землі характеру політичної федерації, союзної держави. Це була федерація не політична, а генеалогічна. Зв'язки, які з'єднували її частини в одне ціле, були не політичні, а племінні, економічні, соціальні та церковно-моральні [11, с. 191–192; 20, с. 203–204].

Але не всі дорядянські історики надавали такого великого значення князівській владі в управлінні державою. Будучи прихильником народного начала, М. Костомаров вважав, що народне життя йшло своїм шляхом незалежно від того, чи був з'єднаний або роз'єднаний край адміністративно: міцність і вплив адміністративних відносин міг бути дієвим тільки тоді, коли він зливався з народними початками. Хоча повною мірою “народне побудження” почали проявляти себе лише з XII ст. [13, с. 127–128]. В. Сергеевич взагалі відмовився від поняття “єдина держава” для Київської Русі, вважаючи, що там було багато одночасно існуючих невеликих держав, суверенні права яких обмежувались договорами. В них існувала змішана форма правління, в якій були присутні два елементи: монархічний в особі князя і демократичний в особі віча [16; 17, с. 1–3]. І. Беляєв виділив три типи форм правління на Русі: 1. Новгород, де верховна влада належала вічу; 2. Київ, де князь мав більше повноважень, ніж в Новгороді; 3. Слов'янські землі, які не визнавали владу київського князя і де існували старі порядки з вічем та племінними князями [2, с. 17]. За М. Владимирським-Будановим, основу Руської держави становили не князівські (як у С. Соловйова) і не племінні (як у М. Костомарова) відносини, а відносини територіальні. Кожна земля складалася зі старшого міста та підпорядкованих йому пригородів і волостей [3, с. 5–26]. Як вважав М. Рожков, на Русі верхи знаходились в економічній залежності від смердів, яка призводила і до політичного підпорядкування, що виражалось у домінуванні віча [15, с. 22–23].

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування історичного підходу у реформуванні політико-адміністративної системи України, шляхом дослідження основних етапів формування політичного та адміністративного устрою України в процесі становлення української державності з XII – по XXI ст.

Політико-адміністративний устрій – це поділ території держави на складові частини (територіальні одиниці), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління. Необхідність такого поділу постає з потреби представництва вищої державної влади на окремих територіях, географічна віддаленість яких від політичного центру країни унеможлиблює безпосередню реалізацію функцій центральної влади. Найбільш близьким до “політико-адміністративного устрою” є термін “адміністративно-територіальний устрій” [10, с. 17–18; 12, с. 58; 19, с. 232].

З середини XII століття розпочався процес занепаду Київської держави. Безпосереднім спадкоємцем політичної і культурної традиції Київської Русі стало Галицько-волинське князівство, яке продовжило ранній період української

державності. У XIII – першій половині XIV ст. у складі Галицько-Волинської держави було об'єднано значну частину української етнічної території.

В основу державної організації і адміністративного устрою Галицько-Волинського князівства поклалися ті ж принципи, що й у Київській державі. Її територія поділялася на ряд князівств-земель. До складу земель входили волості, центрами яких були міста. З першої половини XIV ст. окремі міста-князівства отримали магдебурзьке і дістали підставу для самоврядування. Першим самоврядний статус у 1334 р. отримало містечко Сянок, згодом – Львів, Кам'янець-Подільський, Берестя, Дорогочин, Більськ, Луцьк та ін.

Після смерті в 1340 р. Юрія II Болеслава почався занепад Галицько-Волинської держави. Більшість українських земель у другій половині XIV ст. була загарбана іноземними державами. У 1387 р. багаторічні війни Польщі, Угорщини й Литви за Галичину завершилися приєднанням цієї території до Польського королівства.

Адміністративна влада зосереджувалась у руках князя, земських бояр і князівських урядовців – канцлера, скарбничого, тивуна й соцького. Хоча українські удільні князі мали значні автономні права, однак вони постійно намагалися досягти повної незалежності від литовської держави. Прагнучи не допустити зміцнення українського князівства, великий литовський князь Вітовт протягом 1392–1394 рр. змістив удільних князів, які провадили незалежницьку політику, і ліквідував Новгород-Сіверське, Волинське, Подільське і Київське князівства. На початку 1440-х Волинське і Київське князівства було відновлено. Однак після смерті Свидригайла (1462) і Семена Олельковича (1470) ці князівства були остаточно ліквідовані і перетворені на литовські провінції. На їхньому місці створено Київське, Брацлавське і Волинське воєводства, які управлялися великокняжими намісниками – воєводами. Воєводства склалися з повітів, а повіти – з волостей. Після укладення між Польщею і Литвою Люблінської унії 1569 всі українські землі, за винятком Берестейської і Дорогочинської, Закарпаття, Буковини й Чернігівщини, потрапили під безпосередню владу Польського королівства. Ця територія поділялась на шість воєводств.

Адміністративне управління українськими землями у складі Речі Посполитої здійснювалось на основі Литовського статуту 1588 та норм польського права. Значна частина українських міст керувалась положеннями магдебурзького права, на основі якого управління містом переходило до виборного магістрату, очолюваного війтом.

Із самого початку національно-визвольної війни постала проблема державно-політичного устрою українських земель. В основу державотворчих принципів були покладені традиції Київської Русі та досвід козацької державності Запорізької Січі. У створенні нової держави Б. Хмельницький – її фундатор – враховував досвід європейських держав, зокрема Речі Посполитої. Зі звільненням території України від польсько-шляхетського панування (після підписання Зборівської угоди) влада переходила до нової генерації українського панівного класу – козацької старшини. Фактично органом влади стала рада козацької старшини під головуванням гетьмана. Вона вирішувала найважливіші питання державної ваги. Головою виконавчої влади був гетьман. Б. Хмельницький очолював адміністрацію, військо,



видавав універсали, вів дипломатичні переговори, ініціював скликання гетьманської ради. Офіційна назва козацької гетьманської держави була “Військо Запорізьке” [1].

Паланковий устрій запорізьких земель після виходу у світ фундаментальної праці Д. Яворницького [21] не був предметом спеціальних досліджень, хоча деякі його питання висвітлювалися в радянській історіографії [4]. Пояснюється це не лише станом джерельної бази, а й неофіційною заборонаю в період панування тоталітарної системи вивчати козацьку проблематику, особливо українську [14].

Територія цієї держави в першій – гетьманській – період її існування мала найширші межі. Влада гетьмана поширювалася на колишні Київське, Брацлавське, Чернігівське воєводства, а також на частину Волинського, Подільського та південь Білорусі.

Слід зазначити, що невід’ємним атрибутом державності є наявність війська. Його чисельність у період визвольної війни досягла 100-150 тисяч. Формувалося воно на принципах добровільності. Основою повстанської армії були запорожці та реєстрові козаки п’яти полків: Білоцерківського, Корсунського, Переяславського, Черкаського та Чигиринського. Під час визвольної боротьби сформувалося ще понад десяток полків на Лівобережжі, Київщині, Брацлавщині та Чернігівщині. Полковників і сотників, як і в Запорізькій Січі, обирали самі козаки.

Нетрадиційним став політико-адміністративний устрій Гетьманщини – її полково-сотенний адміністративний поділ території. Він замінив польсько-шляхетські воєводства і повіти. Вже на другому етапі війни територія козацької держави була поділена на 16 полків і 272 сотні, була сформована полкова і сотенна адміністрація, а в містах – магістрати й ратуші з досить широкими повноваженнями.

На початковому етапі існування Гетьманщина була номінально залежною від Речі Посполитої, а її територія обмежувалась Київським, Чернігівським та Брацлавським воєводствами. Однак фактично вона була незалежною, а влада її глави – гетьмана – поширювалася на значно більшу територію (частину Волині та білоруських земель).

У 1663 р. Гетьманщина поділилася на Лівобережну (під контролем Росії) та Правобережну (під контролем Речі Посполитої). Цей поділ був закріплений умовами Андрусівського перемир’я 1667 р. В адміністративно-територіальному відношенні Гетьманщина поділялася на полки та сотні. На Правобережжі козацький полково-сотенний устрій проіснував до 1714 р. (з перервами). На Лівобережжі він зберігся до 1782 р. Кількість полків та сотень часто змінювалася: виникали одні полки, зникали інші. Найбільш тривалим у часі був поділ на 10 полків: Київський, Чернігівський, Ніжинський, Стародубський, Переяславський, Лубенський, Прилуцький, Гадяцький, Миргородський, Полтавський. Склалися вони з 7-20 сотень.

Друга половина XVIII ст. – час остаточної втрати Україною державності. Ліквідація гетьманства й Запорозької Січі супроводжувалася знищенням традиційного козацького адміністративно-територіального устрою, впровадженням російських адміністративних і судових установ, змінами в соціальній структурі населення – ліквідацією козацького стану, закріпаченням

селян, реорганізацією козацького війська на кшталт російського. Внаслідок цілеспрямованої антиукраїнської колоніальної політики царату до кінця XVIII ст. більшу частину України було перетворено на колонію Російської імперії. Під владою Росії опинилася більшість українських земель: Правобережжя, Лівобережжя, Слобожанщина, Запорозжжя. Тільки Галичина, Буковина й Закарпаття залишалися під владою Австрійської монархії.

На початок XIX ст. більша частина території України входила до складу Російської імперії. Зміни в суспільному устрої на українських теренах, як і у всій імперії, були обумовлені кризою феодално-кріпосницьких відносин, формуванням елементів нового, капіталістичного ладу.

Панівну верхівку українського суспільства складало дворянство, в яке впродовж другої половини XVIII – першої половини XIX ст. оформилась козацька старшина й шляхта.

Буржуазія являла новий соціальний клас і розвивалася за притаманними всій країні закономірностями. Лютнева революція 1917 в Росії сприяла розгортанню національно-визвольного руху в Україні. З 1917 р. у Києві було створено Українську Центральну Раду, яка після проведення Всеукраїнського Національного Конгресу була перетворена на революційний парламент України. Очоливши боротьбу українського народу за побудову власної держави, УЦР своїми 4 Універсалами вивела Україну зі статусу колонії у складі Російської імперії до становища незалежної держави.

У квітні 1918 р. на Хліборобському Конгресі у Києві гетьманом України було обрано П. Скоропадського. В опублікованому “Законі про тимчасовий устрій України” 1918 р. зазначалось, що вся виконавча і законодавча влада в країні тимчасово належить гетьману України. Гетьман призначав Отамана Ради Міністрів Української Держави, затверджував склад уряду, очолював Збройні Сили і керував зовнішньою політикою держави. У майбутньому владу гетьмана мав обмежити законодавчий орган – Сейм України. Замість УНР проголошувалася Українська Держава. Вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади стала Рада Міністрів Української Держави. Для управління країною на місцях запроваджувалися посади губернських і повітових старост. На чолі міського управління стояли міські отамани, а у Києві – столичний отаман. Найвищим органом судової влади став Державний Сенат Української Держави. У листопаді 1918 р. внаслідок протигетьманського повстання владу в свої руки взяла Директорія УНР. З 1918 р. було проголошено відновлення УНР і сформовано уряд держави – Раду Народних Міністрів УНР. У цей же день було відновлено законодавство УНР, в тому числі закон про адміністративний поділ.

Після розпаду Австро-Угорщини в 1918-1919 рр. Румунія і Угорщина анексували значну частину українських етнічних територій. Румунія загарбала Хотинський, Ізмайльський і Акерманський повіти Бессарабії, Північну Буковину і українську частину Мармарощини, а Угорщина захопила значну частину Закарпаття. Українські етнічні території у складі Чехословаччини було поділено на Пряшівщину (відійшла до Словаччини) і Підкарпатську Русь. Запровадження поста крайового президента і створення крайового представництва органу означало певне розширення автономних прав цієї української території. Складне

міжнародне становище Чехословаччини наприкінці 1930-х р. і боротьба українських політичних партій на Закарпатті за надання українцям реальної політичної автономії примусили чехословацький уряд 1938 р. погодитись на створення на території Карпатського краю нового державного утворення – Карпатської України. 1938 р. за рішенням Віденського арбітражу частина території Карпатської України з містами Ужгород, Мукачів і Берегів були передані Угорщині. 1939 р. сейм Карпатської України прийняв конституцію республіки і обрав президентом держави А. Волошина.

Военно-політичні події Другої світової війни призвели до нової зміни адміністративно-територіального устрою українських земель. Після розпаду Польської держави згідно з таємними статтями Пакту Молотова-Ріббентропа Червона армія у вересні 1939 року зайняла територію Західної України, а у червні 1940 року – Північну Буковину, Хотинський, Акерманський і Ізмаїльський повіти Бессарабії, незабаром (2 серпня 1940 р.) приєднані до УРСР.

На території Західної України 4 грудня 1939 р. було створено шість областей: Львівську, Станіславську (з 1962 р. – Івано-Франківська), Тернопільську, Волинську, Рівненську й Дрогобицьку. Українські етнічні землі загальною площею 16 тис. км<sup>2</sup>. (Лемківщина, Посяння, Холмщина, Підляшшя), що потрапили в зону німецької окупації, увійшли до складу Генеральної Губернії з центром у Кракові.

На початку Радянсько-німецької війни 1941–1945 рр. Організація українських націоналістів під проводом Степана Бандери 30 червня 1941 р. проголосила у Львові відновлення української державності. Був сформований орган крайової влади – Українське державне правління на чолі з Ярославом Стецько. На всій українській етнічній території мала бути відновлена суверенна й соборна Українська держава.

Наприкінці 1944 р., після відступу гітлерівських військ та їхніх союзників, на території України було встановлено довоєнний адміністративно-територіальний устрій. Відновлення радянської політичної системи в Україні відбувалося шляхом переслідувань, репресій і депортацій як проти членів руху Опору, так і проти місцевого населення.

У 1950–1980-х рр. в адміністративно-територіальному устрої України значних змін не відбувалося. 19 лютого 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР, враховуючи територіальну близькість, спільність економіки і тісні господарські зв'язки, затвердила подання Президії Верховної Ради РРФСР і Президії Верховної Ради УРСР про передачу Кримської області до складу УРСР.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. “Акта про державну незалежність України” законодавчі та виконавчі органи влади країни здійснили ряд важливих заходів, спрямованих на удосконалення адміністративно-територіального устрою України та приведення його у відповідність з новим статутом України як незалежної держави.

Сучасна система областей та районів України сформована з 1932 р., коли були утворені перші сім областей замість існуючої до того адміністративної системи з 40 округ та 406 районів і 29 938 населених пунктів. Сьогодні в Україні існують наступні адміністративно-територіальні одиниці: 24 області, 490 районів, 460 міст.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України був сформований за часів СРСР і мав забезпечувати ефективність командно-адміністративної системи управління республікою. Попри численні спроби в Україні так і не відбулася модернізація адміністративно-територіального устрою, яка забезпечила би перехід від командно-адміністративної системи управління до запровадження принципу субсидіарності в адміністративно-територіальній системі країни.

Тож, протягом досліджуваного періоду відбувався активний процес інкорпорації українських земель до складу Російської імперії. На приєднаних територіях встановлювалася імперська форма державного устрою. Завдяки такій політиці російським імператорам вдалося досить швидко встановити та закріпити свою владу в Україні. Крім того, потрібно відзначити, що протягом зазначеного періоду адміністративно-територіальний устрій постійно змінювався, причиною цього було те, що тоді не існувало єдиної уніфікованої адміністративної системи. Також певний вплив на формування устрою українських земель мали відгомони минулого – це, зокрема, існування Гетьманщини та перебування Правобережної України у складі Речі Посполитої. І все ж до середини XIX ст. адміністративно-територіальний устрій України визначився у складі дев'яти губерній, які проіснували до початку XX ст. Саме апарат губернського управління забезпечував функціонування адміністративно-територіальної одиниці, а губернатор, який стояв на його чолі та був призначений особисто царем, мав необмежені повноваження.

Отже, використовуючи історичний досвід, виникає можливість розробки нових засад політико-адміністративної організації держави, які б можливо в подальшому знайшли своє законодавче закріплення.

#### **Література:**

1. *Бантыш-Каменский Д. Н.* История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетманства / Д. Н. Бантыш-Каменский. – К., 1993. – 492 с.
2. *Беляев И. Д.* Судьбы земщины и выборного начала на Руси / И. Д. Беляев // ЧОИДР. – 1905. – Кн. 4. – С. 1-136.
3. *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – СПб; К., 1915. – Изд. 7. – 715 с.
4. *Голобуцький В. О.* Запорізька Січ в останні часи свого існування. 1734–1775 / В. О. Голобуцький. – К., 1961. – 402 с.
5. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський. – К. : Наук. думка, 1992 – Т. 2. – 640 с.
6. *Довнар-Запольський М. Б.* Князь, его дума и администрация / М. Б. Довнар-Запольський // Русская история в очерках и статьях / под ред. М. Б. Довнар-Запольского. – М. : Моск. учеб. книгоиздательство, 1912. – Т. 1. – С. 248–268.
7. *Затыркевич М. Д.* О влиянии борьбы между народами и сословиями на образование Русского Государства в домонгольский период / М. Д. Затыркевич // ЧОИДР. – 1873. – Кн. 2. – С. 107–306.
8. *Иловайский Д.* Княжий период Украины-Руси (до смерти Володимира Мономаха) / Д. Иловайский. – Тернополь, 1886. – Т. 1. – 222 с.
9. *Карамзин Н. М.* История Государства Российского : в XII т., 3 кн. / Н. М. Карамзин – М. : АСТ; Ермак, 2004. – Т. I–IV, кн. 1. – 668 с.
10. *Клинченко О. В.* Адміністративно-територіальний устрій / О. В. Клинченко // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – С. 17–18.
11. *Ключевский В.* Русская история : [повний курс лекц.] / В. Ключевский. – Мн. : Харвест, 2003. – Т. 1. – 592 с.

12. Корнієнко М. І. Адміністративно-територіальний устрій України / М. І. Корнієнко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / М. І. Корнієнко ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – С. 58–59.
13. Костомаров Н. И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси / Н. И. Костомаров // УДЖ. – 1993. – № 10. – С. 121–132.
14. Пірко В. Кальміуська паланка / В. Пірко // Наукові записки : зб. пр. молодих вчених та аспірантів. – К., 2001. – Т. 6. – С. 70–78.
15. Рожков Н. А. Город и деревня в русской истории. (Краткий очерк экономической истории России) / Н. А. Рожков. – Изд. 4-е. – Петроград : Книго-издательство В. С. Клестова, 1919. – 128 с.
16. Сергеевич В. И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей / В. И. Сергеевич. – М., 1867. – 414 с.
17. Сергеевич В. И. Русские юридические древности : в 2 т. / В. И. Сергеевич. – Изд. 2-е. – СПб., 1900. – Т. 1. – 315 с.
18. Соловьев С. М. История отношений между русскими князьями Рюрика дома. – М. : Астрель ; АСТ, 2003. – 445 с.
19. Фарберов Н. П. Административно-территориальное устройство / Н. П. Фарберов // Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – Изд. 3-е. – М. : Сов. энцикл., 1969. – Т. 1. – С. 232.
20. Шмелев Г. Н. Между княжеския отношения: и Порядок распределения земель между князьями / Г. Н. Шмелев // Русская история в очерках и статьях / под ред. М. В. Довнар-Запольскаго. – М. : Московское. учеб. книгоиздательство, 1912. – Т. 1. – С. 193–204.
21. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків / Д. І. Яворницький. – К., 1990. – Т. 1. – 581 с.

**Reshevets I. V. Political and administrative structure Ukraine: historiographical discourse.**

*The article is devoted to theoretical and practical bases basic foundations overdue reform of political and administrative system of Ukraine. Using the historical approach, the article describes the main stages of the political and administrative structure of Ukraine in the making of the Ukrainian statehood XII - in the XXI century.*

**Key words:** political and administrative structure, statehood, governance, government, province, district.

*Надійшла до редколегії 10.11.2015 р.*

**УДК 340.11.5-005.59/591:343.325-0.48.66(477)**

**Л. С. Сталенна,**

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ*

## **РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЩОДО ПРОТИДІЇ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ**

*Досліджується сучасний стан конституційно-правового поля щодо протидії сепаратизму в Україні. Надається характеристика доктринальних підходів до категорії “сепаратизм” у контексті захисту територіальної цілісності та протидії сепаратизму в Україні. Автор відзначає відсутність у законодавстві України нормативного визначення терміна “сепаратизм”. Стверджується, що на сучасному етапі розвитку держави бракує адекватного механізму протидії сепаратизму.*

**Ключові слова:** сепаратизм, протидія, нормативно-правовий акт, законодавство, суверенітет, територіальна цілісність, поліетнічна держава, національна безпека.

У сучасних умовах, коли виникла реальна загроза територіальній цілісності та втрати суверенітету України, проблема сепаратизму набуває особливої актуальності.

Сепаратизм – поширене в сучасному світі суспільно-політичне явище, що притаманне багатьом поліетнічним державам, що являє собою серйозну загрозу як для України, так і для безлічі інших країн і територій світу.

Ознаки сепаратизму проявляються не тільки на ґрунті національних розбіжностей, вони можуть бути реакцією на диспропорції економічного розвитку регіонів, методи та засоби політичного управління, політичну нестабільність та слабкість центральної влади. Крім того, сепаратизм у багатьох державах, у тому числі в Україні, зумовлений геополітичними факторами.

Наслідки сепаратизму надзвичайно небезпечні для функціонування держави. Світова політична практика свідчить про те, що сепаратизм все частіше стає причиною збройних конфліктів, які призводять до людських жертв, появи біженців, руйнування регіональної господарської інфраструктури, соціальних інститутів, зниження ефективності територіальної влади.

Сепаратизм являє собою актуальну проблему для розвитку науки державного управління як у теоретичному, так і практичному аспектах.

У контексті державного управління сепаратизм - різновид опозиції, політичний рух метою якого є відокремлення частини території держави для створення нового (приєднання до вже існуючого) державного утворення або надання певній частині держави автономії, створюючи загрозу державному суверенітету, підриває територіальну цілісність, порушує принципи геополітичної безпеки держави, знижуючи її міжнародний престиж [4, с. 626]. Це перетворює сепаратизм на одну з найбільш гострих проблем сучасності та потребує створення й упровадження дієвих механізмів запобігання сепаратистським проявам та врегулювання їх.

Цілком очевидно, що вивчення проблем сепаратизму та пошуку шляхів щодо його протидії є актуальним для України, оскільки прагнення окремих регіонів до відокремлення може породжувати величезні соціальні, економічні та політичні проблеми, нести загрозу збройного протистояння.

Феномен сепаратизму перебуває в полі зору вітчизняної та зарубіжної наукової спільноти, її різні аспекти досліджувалися в працях українських (В. Багатирєєва, М. Басараб, В. Горенкін, В. Дівак, І. Кресіна, С. Савойська) та зарубіжних (А. Баранов, І. Бочарников, Д. Горовиц, Р. Гріфіц, О. Крилов, Д. Сіроки) вчених та практиків.

Проте нині спостерігається недостатність досліджень, що побудовані на об'єктивному аналізі комплексу нормативно-правових актів, які регулюють праввідносини щодо протидії сепаратизму в Україні. Однак чималий матеріал, що міститься у працях вищезгаданих вчених, має велике значення для подальшої роботи з розроблення пропозицій щодо протидії сепаратизму в Україні.

Відтак, метою статті є оцінювання конституційно-правових засад щодо протидії сепаратизму в Україні. Основне завдання – провести аналіз чинного законодавства України в контексті протидії сепаратизму та розкрити зміст цього феномена з позиції положень українського законодавства.

## Розвиток системи державного управління в Україні

Теоретико-методологічною основою проведених досліджень є чинні нормативно-правові акти України [5–7; 9; 11–14] та окремі праці з відповідної тематики [1–4; 8; 10]. У дослідженні використовується контент-аналіз.

Термін “сепаратизм” почав використовуватися вченими та з’явився у юридичній лексиці ще задовго до його появи в правових актах без визначення самого поняття.

Для проведення змістовного контент-аналізу чинного законодавства України у контексті протидії сепаратизму, приймаємо за одиницю аналізу слово “сепаратизм”, враховуючи його похідні, а також слова-модифікатори, що супроводжують вживання цього слова і допомагають встановити його значення.

Аналіз показує, що термін “сепаратизм” вживається в низці нормативно-правових актів (табл. 1).

Таблиця 1

Випадки використання терміна “сепаратизм”, його похідних та слів-модифікаторів у чинному законодавстві України

<i>Назва нормативно-правового акта</i>	<i>Використання слова “сепаратизм”, його похідних та слів-модифікаторів</i>	<i>Кількість випадків</i>
Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV [6]	Прояви сепаратизму. Загроза проявів сепаратизму	1 1
Постанова Верховної ради України “Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України” від 22 лютого 2014 р. № 756-VII [11]	Прояви сепаратизму. Поширення сепаратистських настроїв. Сепаратні переговори	2 (у т.ч. у назві) 1 1
Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України” [14]	Сепаратизм	1
Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. “Про нову редакцію Воєнної доктрини України” від 24 вересня 2015 року. № 555/2015 [13]	Сепаратно вирішувати нагальні проблеми. Провокування сепаратистських настроїв	1 1
Указ Президента України “Про Концепцію державної мовної політики” від 15 лютого 2010 р. № 161/2010 [12]	Малоросійський сепаратизм	1

Перші чотири нормативно-правові акти відносяться до законодавства сфери національної безпеки, п’ятий - сфери етнонаціональних відносин.

Очевидно, що наявність в Україні факторів, які спричиняють сепаратистські прояви, практично не викликають тривоги у законодавців. Встановлено, що жоден з цих документів не надає тлумачення терміна “сепаратизм”. Тому цей термін не має юридичного визначення в українському законодавстві. Проте від

нормативного визначення поняття “сепаратизм” та його змісту залежить характеристика прав та обов’язків, якими володіють об’єкти та суб’єкти державного управління щодо захисту національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Така ситуація зумовлює необхідність звертатися до законодавства інших країн, нормотворчої практики міжнародної спільноти або доктринальних визначень цього терміна [1, с. 65].

Слід зазначити, що сепаратизм як суспільно-політичне явище тісно пов’язаний з поняттями “суверенітет” – “бо в еволюції уявлень про сенс і зміст останнього відбилася вся суперечливість підходів до проблем національно-державного будівництва” [2, с. 145] та “територіальна цілісність”.

За Конституцією України, наша держава є унітарною, а її територія в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [7, ст. 2].

Крім того, в Основному Законі визначено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. При цьому оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України [7, ст. 17].

Окремо в Конституції наголошується, що на території України забороняється створення й функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом [7, ст. 17].

Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриг її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення, забороняються. Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань [7, ст. 37].

Окремий наголос зроблено на тому, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [7, ст. 132].

Законом України “Про основи національної безпеки України” серед основних реальних та потенційних загроз національній безпеці у контексті захисту територіальної цілісності та протидії сепаратизму визначено:

- посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав;
- спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;
- розвідувально-підригна діяльність іноземних спеціальних служб;
- загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність...;



- можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів;
- спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави;
- прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;
- нелегальна міграція;
- можливість утягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами;
- нарощування іншими державами поблизу кордонів України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що склалося;
- порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина;
- можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад;
- загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України.

У цьому ж контексті, пріоритетами національних інтересів України є: захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України, а також забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної..., гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України [6].

Разом з тим події що відбуваються на Сході та Півдні України, надають підставу для твердження, що “Закон України “Про основи національної безпеки України” залишився рамковим, політичним документом. Прийнятий дванадцять років тому, він вже тоді передбачав ймовірність виникнення сепаратизму в Україні. Проте для нейтралізації сепаратистських проявів практично нічого не було зроблено – адже система запобігання та протидії згаданим у Законі загрозам не була організована та забезпечена належним чином суб'єктами забезпечення національної безпеки України, до яких належать Президент України, Верховна Рада України, РНБО, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Служба безпеки України, правоохоронні органи, суди, прокуратура, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування” [8, с. 179].

Постанова Верховної Ради України “Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України” від 22 лютого 2014 р. № 756-VII категорично засуджує прояви сепаратизму та будь-яких інших посягань на територіальну цілісність та недоторканність України [11].

У новій редакції Воєнної доктрини України окреслено деякі геополітичні, економічні, політичні фактори сепаратизму, а саме:

- посилення внутрішньої нестабільності в сусідніх державах, викликаній втручанням з боку інших держав, зниженням життєвого рівня населення,

неефективністю дій керівництва, намаганнями етнічних утворень сепаратно вирішувати нагальні проблеми;

– посилення мілітаризації в регіоні довкола України, збільшення іноземної військової присутності на територіях сусідніх держав;

– гальмування процесу договірно-правового оформлення державних кордонів та розмежування виключних (морських) економічних зон і континентального шельфу між державами;

– цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив з використанням сучасних інформаційних технологій, спрямований на формування негативного міжнародного іміджу України, а також на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної обстановки, загострення міжетнічних та міжконфесійних відносин в Україні або її окремих регіонах і місцях компактного проживання національних меншин [13].

До найпоширеніших методів боротьби з сепаратистськими проявами, на думку В. Дівак, належать: силові (збройна боротьба проти сепаратистів та оголошення їх терористами, насильницька асиміляція) та інституційні, які поділяються на територіальні (федерація, автономія, регіоналізація), політичні (розширення представництва меншин, які вимагають самостійності через виборчу систему) та поступова асиміляція [3, с. 97]. Проте І. Кресіна виділяє правові засоби боротьби з цим феноменом, що характеризуються дієвістю та обов'язковістю, пояснюючи незначний рівень їх застосування на територіях, охоплених сепаратизмом, в його активній фазі [8, с. 176].

На сьогоднішній день на побутовому рівні під терміном “сепаратизм” розуміється злочин. Заклики до сепаратизму, а саме відокремлення від України є особливо тяжкими злочинами, за які Кримінальним кодексом (КК) України передбачене суворе покарання.

У КК України також не наводиться тлумачення терміна “сепаратизм” та немає статті, що прямо б визначала відповідальність за нього. Наслідками сепаратизму є порушення територіальної цілісності і недоторканності території України, тому його кваліфікують за ст. 110 КК України “Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України”, яка знаходиться в Розділі I Особливої частини КК України “Злочини проти основ національної безпеки України”.

Ця стаття передбачає відповідальність за умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, у тому числі, якщо вони вчинені представником влади, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі [9].

Законом України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України” від 8 квітня 2014 р. № 1183-VII внесено зміни до деяких статей Кодексу та суттєво посилено покарання за вчинення сепаратистських дій [5].

Порівняльний аналіз ступеня відповідальності за вчинення кримінально протиправних сепаратистських дій, передбачених ст. 110 КК України до та після внесення до нього змін, наведено в табл. 2 [10].

Таблиця 2

Відповідальність за вчинення кримінально протиправних дій,  
передбачених ст. 110 КК України до та після внесення до нього змін

<i>Кримінально протиправні дії, що передбачені ст. 110 КК України</i>	<i>Відповідальність до внесення змін</i>	<i>Відповідальність після внесення змін</i>
Умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій	Каралися обмеженням волі на строк до 3 років або позбавленням волі на той самий строк	Каратимуться позбавленням волі на строк від 3 до 5 років
Ті самі дії, якщо вони вчинені особою, яка є представником влади, або публічно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі	Каралися обмеженням волі на строк від 3 до 5 років або позбавленням волі на той самий строк	Каратимуться позбавленням волі на строк від 5 до 10 років
Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків	Каралися позбавленням волі на строк від 7 до 12 років	Каратимуться позбавленням волі на строк від 10 до 15 років або довічним позбавленням волі

Отже, в українському конституційно-правовому полі відсутнє тлумачення терміна “сепаратизм”. Значення цього терміна не встановлено нормативно. Це констатує:

що протидія сепаратизму не має належного рівня відображення та імплементації в законодавстві України;

на сучасному етапі розвитку держави в Україні бракує адекватного правового механізму протидії сепаратизму.

Враховуючи події, що зараз відбуваються на Донбасі, для вжиття органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування актуальних заходів щодо мінімізації ймовірності сепаратистських проявів в Україні необхідно чітко визначити нормативне значення цього терміна та напрацювати принципово нові ефективні правові механізми запобігання та протидії сепаратизму.

Цілком очевидно, що сепаратизм підлягає кримінальній відповідальності за ст. 110 КК України саме тому, що його наслідками є порушення територіальної цілісності і недоторканності території нашої держави. Суворе покарання виступає стимулом дотримуватися правомірної поведінки.

Отже, захист суверенітету та збереження територіальної цілісності України є одними із найголовніших завдань держави, що зумовлює подальший розвиток законодавства щодо протидії сепаратизму в Україні.

Особливого значення набуває дослідження законодавства європейських країн, міжнародної нормотворчої практики щодо протидії сепаратизму для розроблення пропозицій щодо можливості адаптування в Україні міжнародного досвіду у вирішенні проблем сепаратистських тенденцій, що виникають у державному управлінні поліетнічними утвореннями.

**Література:**

1. Багатирєєва В. С. Щодо проблеми визначення кримінально каранних форм сепаратизму / В. С. Багатирєєва, Н. В.Нетеса // Право і безпека. - 2014. - № 1(52). - С. 65–70.
2. Горовиц Д. Ирредентизм, сепаратизм и самоопределение [Текст] / Д.Горовиц. – М., 1993. – 196 с.
3. Дівак В. Сепаратизм як феномен сучасної політики: політологічні та правові аспекти: монографія / В.Дівак. – К. : Логос, 2010. – 224 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. Колегія: Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. Том 3: Історія державного управління / наук.-ред. кол. : А. М. Михненко (співголова), М. М. Білінська (співголова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.
5. Закон України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України” від 8 квіт. 2014 р. № 1183-VII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1183-18>, вільн.
6. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>, вільн.
7. Конституція України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>, вільн.
8. Кресіна І. Протидія сепаратизму в Україні: правова база / І. Кресіна // Правова політика в Україні: питання теорії та практики : зб. матеріалів між нар. наук.-практ. конф. (Київ, 24 жовт. 2014 р.) : у 2 т. – К. : Нац. акад. прокуратури України, 2014. – Т. 2. – 430 с.
9. Кримінальний кодекс України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>, вільн.
10. Ляшко О. Сепаратизм – кримінальна відповідальність / О. Ляшко – Режим доступу : <http://www.peritus.com.ua/separatyzm/>, вільни.
11. Постанова Верховної Ради України “Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України” від 22 лют. 2014 р. № 756-VII / Офіц. вісн. України. – 2014.- № 16. – Ст. 479.
12. Указ Президента України “Про Концепцію державної мовної політики” від 15 лют. 2010 р. № 161/2010. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/161/2010>, вільн.
13. Указ Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року “Про нову редакцію Военної доктрини України”. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/page>, вільний.
14. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України”. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran9#n14>, вільний.

**Stalenna L. S. Regulation of legal relations concerning separatism countering in Ukraine.**

*This paper examines the current state of constitutional and legal framework concerning separatism countering in Ukraine. It is given characteristic of doctrinal approaches to the category of separatism in the context of protecting the territorial integrity and countering separatism in Ukraine. The author notes the lack of legal definition of the term "separatism" in Ukrainian legislation. Conclusions are drawn that on the modern stage of state development there is no adequate mechanism of separatism countering in Ukraine.*

**Key words:** separatism, countering, normative legal act, legislation, sovereignty, territorial integrity, multi-ethnic state, national security.

*Надійшла до редколегії 11.11.2015 р.*

**УДК 336:334.012.64**

**А. В. Попський,**  
здобувач ЛРІДУ НАДУ,  
м. Львів

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МАЛОГО Й СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ**

*Розглянуто організаційно-правові засади становлення та функціонування малого й середнього бізнесу, що передбачають удосконалення процесу здійснення підприємництва в умовах євроінтеграційних прагнень України. Обґрунтовано необхідність державного втручання, що передбачене в українському законодавстві, проте неефективно реалізовується на практиці.*

**Ключові слова:** малий та середній бізнес, підприємства, державне регулювання.

Формування середнього класу в Україні, здатного забезпечити ефективне функціонування підприємництва, сприятиме соціально-економічному розвитку держави. Проте на сьогодні сектор малого та середнього підприємництва, який традиційно найбільш поширений у розвинених європейських країнах, в Українській державі перебуває в нелегкому становищі. У зв'язку з цим одним із найважливіших завдань держави є підтримка малого та середнього підприємництва, тобто таке управління процесом його розвитку, яке б давало змогу підприємцям повноцінно діяти в ринкових умовах, здійснювати розширене відтворення, забезпечувати вітчизняного споживача достатнім обсягом товарів і послуг, а державну казну – надходженнями від результатів функціонування.

Можливості розвитку підприємств малого й середнього бізнесу зможуть сприяти розв'язанню економічних і соціальних проблем як окремих регіонів, так і країни в цілому. Саме в такому контексті провадили свої наукові дослідження такі українські вчені, як А. Базилюк, Г. Білоус, З. Ватаманюк, А. Гальчинський, Я. Жаліло, Ю. Клочко, Т. Кондратюк, В. Кредісов, К. Кривенко, О. Кужель, І. Кузнецов, Д. Ляпіа, В. Ляшенко, О. Мазур, Л. Мартинюк, А. Мельник, І. Михасюк, Ю. Палкін, Є. Панченко, С. Панчишин, Ю. Пахомов, А. Поручник, О. Пересада, Н. Прокопович, В. Савчук, Т. Смовженко, Л. Хмелевська, М. Чумаченко та ін.

Проте постійні зміни умов функціонування малих підприємств та упровадження нових підходів до здійснення державного управління зумовлюють існування багатьох невіршених питань стосовно вдосконалення організаційно-правового механізму розвитку сфери малого і середнього підприємництва. Невіршеність даного питання зумовила вибір теми, визначила актуальність та завдання статті.

Основною метою статті є роз'яснення причин гальмівних процесів у сфері малого та середнього бізнесу, обґрунтування потреби якісного державного регулювання діяльності підприємств та вдосконалення організаційно-правового механізму функціонування господарських суб'єктів у малому та середньому підприємстві.

На шляху до європейської інтеграції України на нинішній час залишається немало болючих моментів, що гальмують розвиток країни в заданому напрямі. Одним із таких моментів вважається занепад сфери малого та середнього підприємництва, що не сприяє інтеграції Української держави в європейське співтовариство, а навпаки – ставить щораз нові перепони для поступу та прогресивного розвитку.

У науковій літературі виділяють основні чинники, що стримують розвиток малого та середнього підприємництва в Україні, і до них, зокрема, можна віднести:

- недосконале та негнучке законодавство, що ускладнює формування та розвиток успішного підприємництва;
- високий рівень оподаткування, що обтяжує доходи підприємців і підвищує вірогідність банкрутства їхніх підприємств;
- стрімкий розвиток корупції, що перешкоджає діяльності підприємства та гальмує його розвиток;
- відсутність ефективних і недосконалих механізмів кредитування та страхування суб'єктів малого підприємництва;
- політична та економічна нестабільність, кризова ситуація, інфляція;
- низький освітній рівень та кваліфікація персоналу малих підприємств, відсутність соціальних гарантій [1].

Враховуючи причини гальмування розвитку підприємств малого та середнього бізнесу, можна розглянути чинники, на основі яких буде розвиватися їхня діяльність (рисунок).

<b>Чинники розвитку</b>	
<b>Внутрішні</b>	<b>Зовнішні</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– вміння управляти засобами фірми</li> <li>– знання, досвід і підприємливість керівництва</li> <li>– компетенції та вміння працівників</li> <li>– характер ринку і знання принципів його роботи</li> <li>– спроможність до упровадження нових технологій</li> <li>– величина капіталу</li> <li>– виробничі здібності</li> <li>– якість пропонованих виробів і/або послуг</li> <li>– конкурентоспроможність</li> <li>– еластичність</li> <li>– рентабельність продукції</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– юридичні умови, що стосуються започаткування і ведення господарської діяльності</li> <li>– темп зростання економіки країни</li> <li>– формування попиту і пропозиції на ринку</li> <li>– ринкова конкуренція</li> <li>– доступ до зовнішнього фінансування</li> <li>– регулювання фінансово-податкової системи</li> <li>– політика уряду щодо малого підприємництва</li> <li>– сфера державної фінансової та нефінансової підтримки</li> <li>– культура підприємництва</li> </ul>

Рисунок. Чинники розвитку малих та середніх підприємств.

*Джерело: складено на основі [2, с. 11]*

Сфера малого та середнього бізнесу України вимагає на сьогоднішній день значних зусиль з боку держави в напрямі ефективного державного регулювання, що координується Законом України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 22 березня 2012 р. [3]. У ньому зазначено мету та основні напрями державної підтримки.

Метою державної підтримки малого підприємництва є (ст. 4):

- створення умов для покращання рівня економіки України;
- розширення ринку зайнятості;
- сприяння становленню малого підприємництва для забезпечення позитивних економічних процесів;
- підтримка вітчизняних виробників;
- забезпечення зайнятості населення.

Основними напрямками державної підтримки малого підприємництва є (ст. 5):

- формування інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва, організація державної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого підприємництва;
- встановлення системи пільг для суб'єктів малого підприємництва;
- запровадження спрощеної системи оподаткування, бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансово-кредитна підтримка малого підприємництва;
- залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення поставки продукції (робіт, послуг) для державних і регіональних потреб [Там само].

Відповідно до зазначених у названому Законі мети та напрямів здійснення державної політики і повинні здійснюватися основні заходи організаційно-правового характеру, що сприяли б результативному функціонуванню господарських суб'єктів у сфері малого та середнього бізнесу.

Організаційно-правові засади становлення та функціонування малого та середнього бізнесу передбачають існування системи елементів організаційного та правового впливу на процес здійснення підприємницької діяльності малими та середніми підприємствами, котра полягає в тісній взаємодії органів влади, громадських організацій, експертів та фахівців з приводу вдосконалення українського законодавства та приведення його у відповідність до європейських нормативно-правових актів, що стосуються реалізації підприємництва у сфері діяльності підприємств малого та середнього бізнесу.

Слід зазначити, що в реаліях сьогодення українське законодавство, на основі якого здійснюється процес функціонування малого та середнього підприємництва, потребує значних зусиль у напрямі його уніфікації та адаптації до європейської нормативно-правової бази. Тому вдосконалення організаційно-правових засад становлення та функціонування малого та середнього бізнесу повинне передбачати в першу чергу реалізацію таких дій, що мають ґрунтуватися на основних досягненнях з цього напрямку в країнах Європейського Союзу, для яких розвиток підприємництва в сфері малого та середнього бізнесу є пріоритетним.

Взагалі варто зазначити, що попри те, що в Україні загалом сформовано законодавчо-нормативну базу, яка забезпечує функціонування малих підприємств, у сфері їхнього державного фінансово-кредитного забезпечення залишаються не вирішеними низка питань. Тому, на думку деяких науковців, існує необхідність створити узагальнювальний документ, що містив би законодавчу регламентацію питань щодо підтримки підприємництва, а також щодо функцій, відповідальності та мотивації окремих суб'єктів у процесі підтримки малого підприємництва, зокрема і фінансово-кредитної.

Таким документом може стати Кодекс підтримки малого підприємництва, у якому значне місце повинні посідати заходи фінансової підтримки. Загальна структура Кодексу підтримки малого підприємництва України має включати такі пункти, як загальні положення; державна фінансова підтримка малого підприємництва; інфраструктура малого підприємництва та контроль і відповідальність за порушення статей даного Кодексу. Зокрема, що стосується закріплення державної фінансово-кредитної підтримки, то вона повинна передбачати: програми фінансової підтримки малого підприємництва; ресурсне забезпечення діяльності малого підприємництва; систему пільг і гарантій з боку державних, регіональних і місцевих органів влади малому підприємству; бюджетне фінансування заходів підтримки малого підприємництва [4].

Поряд із покращенням законодавчої основи розвиток підприємництва потребує вдосконалення організаційних механізмів, серед яких неабияке значення мають ті, що забезпечують прямий вплив на економічне життя суб'єктів господарювання у сфері малого та середнього бізнесу. У першу чергу варто згадати про шляхи забезпечення достатнього фінансування підприємницьких структур. Зокрема, подальший розвиток малого і середнього підприємництва та ефективне виконання його функцій потребує суттєвих змін у забезпеченні доступу до фінансових ресурсів, зокрема кредитних, з огляду на значну нестачу його власних коштів. У зв'язку з цим виникає необхідність пошуку ефективних напрямів державної політики до розв'язання проблеми фінансово-кредитної підтримки малого та середнього підприємництва на загальнодержавному та регіональному рівнях та покращенню фінансового становища підприємств загалом.

Безумовно, тут не йдеться про прямі вкладення коштів з державного та місцевих бюджетів у статутні фонди або надання підприємствам бюджетних дотацій. Але стимулювання суб'єктів ринкової інфраструктури (банки, лізингові компанії, венчурні фонди, кредитні спілки тощо) мати справу з малими підприємствами, формування сприятливої податкової політики в державі, сприяння розвитку альтернативних схем фінансування, а також удосконалення законодавства, що регулює сферу надання фінансових послуг та форми співпраці малого та великого бізнесу, є, на наш погляд, пріоритетними напрямами державної політики підтримки малого підприємництва. Якщо підприємцям полегшити доступ до фінансових ресурсів, то режим функціонування їх якісно зміниться, і деякі завдання державної програми підтримки малого підприємництва вирішаться автоматично [5].

Сфера функціонування підприємств потребує не лише належного фінансового забезпечення, але й оптимальної податкової бази, яка б сприяла розвитку підприємницьких структур. Важливу роль при цьому повинні відігравати пільги, на основі яких провадиться підприємницька діяльність. Необхідно зазначити, що в Україні вже застосовувався пільговий режим оподаткування малих підприємств, але його вимушені були відмінити через масові зловживання у сфері використання пільг. Більшість зареєстрованих малих підприємств функціонували лише на термін дії пільг, після цього вони перереєструвалися під іншою назвою з правом знову отримувати податкові пільги. Така практика, на думку деяких науковців, дискредитувала ідею підтримки малих та середніх підприємств шляхом їхнього пільгового оподаткування [6].



Аналіз механізмів фінансово-кредитного сприяння розвитку суб'єктів малого підприємництва виявив неоднозначне ставлення з боку органів місцевого самоврядування в різних регіонах України. Зокрема, на сьогодні місцеві органи влади в окремих регіонах не визнають норми Закону України "Про державну підтримку малого підприємництва" в частині надання фінансово-кредитної допомоги малим підприємствам як обов'язкової до виконання. У зв'язку з цим, на думку науковців, визріла необхідність прийняття окремого Закону про фонди підтримки малого підприємництва (чи про фінансово-кредитну підтримку суб'єктів малого підприємництва в Україні), який чітко закріпив би правові засади механізмів фінансово-кредитного сприяння діяльності малих підприємств (зокрема, напрацьованих уже після прийняття нормативних актів, що визначають на сьогодні правові засади фінансово-кредитної підтримки підприємств малого бізнесу), а також закріпив би норму (квоту, наприклад, 1 % від бюджету розвитку області, міста, району тощо) фінансово-кредитної підтримки суб'єктів малого підприємництва, проекти яких є економічно ефективними та сприятимуть соціально-економічному розвитку регіону (розвиток депресивних районів, ефективних сільськогосподарських підприємств, створення нових робочих місць, розроблення/упровадження ресурсощадних технологій тощо) [7, с. 42–43].

Поряд із розглянутими напрямками державної підтримки розвитку малого та середнього бізнесу потрібно згадати ще низку інших, які, на думку науковців, також заслуговують на увагу. До них варто віднести:

- 1) забезпечення страхування кредитів малих підприємств;
- 2) надання фінансової підтримки інноваційної діяльності;
- 3) компенсацію витрат на інформаційне обслуговування;
- 4) компенсацію витрат на отримання патентів, захист авторських прав тощо;
- 5) розвиток бізнес-центрів та бізнес-інкубаторів з метою зменшення накладних витрат малих підприємств;
- 6) посилення співпраці з міжнародними організаціями та фондами, що стимулюють розвиток малого та середнього бізнесу з боку як державних установ, так і державних регуляторних органів;
- 7) збільшення суми коштів, передбачених у державному бюджеті на компенсацію відсотків, сплачених малими та середніми підприємствами банкам за кредитами, отриманими на інвестиційну діяльність;
- 8) створення системи стимулів легітимації тіньових доходів.
- 9) посилення фінансової складової економічної безпеки вітчизняних підприємств сектора малого та середнього підприємництва за рахунок доповнення програм підтримки малого та середнього підприємництва розділом та заходами зі зміцнення його фінансової безпеки, а також активізації управлінських функцій регіональних та місцевих органів влади в напрямі формування безпечного підприємницького середовища [7, с. 44].

Тож, сфера малого та середнього підприємництва в сучасних умовах потребує значних зусиль з боку держави. Зважаючи на євроінтеграційні прагнення України, потрібно відзначити, що прогресивний поступ потрібний у всіх галузях народного господарства, проте пріоритетом повинні бути ті господарські суб'єкти, що забезпечують населення робочими місцями, а економіку держави – необхідними

товарами та послугами. Світовий досвід показує, що малий та середній бізнес є ефективним рушієм прогресу в країні та тим локомотивом, який здатний рухати вперед цілу економічну систему держави.

Отже, підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що в реаліях сьогодення сфера малого і середнього підприємництва потребує державного регулювання, яке б спрямовувалося на забезпечення ефективного розвитку господарських суб'єктів малого та середнього бізнесу. У першу чергу слід забезпечити розвиток у напрямі вдосконалення організаційно-правового механізму функціонування малих та середніх підприємств, який передбачає уніфікацію українського законодавства та адаптацію його до європейських норм і стандартів. Важливу роль також повинні відігравати напрями покращення здійснення підприємницької діяльності суб'єктами малого і середнього бізнесу у сфері здійснення економічної активності.

#### **Література:**

1. Гордієнко Є. С. Державна підтримка розвитку малого підприємництва в Україні / Є. С. Гордієнко, А. О. Гордієнко, І. М. Сидоренко ; ДонНУЕТ // Dokument HTML. – Режим доступу : [www.pdaa.com.ua/np/pdf3/13.pdf](http://www.pdaa.com.ua/np/pdf3/13.pdf).
2. Śliwa J. Szanse rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw / J. Śliwa // Wynagrodzenia. – 2000. – № 1. – dodatek miesięczny № 1.
3. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4618-VI : [чинний] // ВВР України. – 2012. – № 22. – (Бібліотека офіційних видань). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4618-17>.
4. Гончарова В. Г. Механізми державної фінансово-кредитної підтримки розвитку малого підприємництва / В. Г. Гончарова. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=254>.
5. Богун К. В. Організаційно-правове забезпечення фінансової інфраструктури малого підприємництва в Україні / К. В. Богун // Науковий вісн. Нац. ун-ту ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1 (48). – С. 269–275.
6. Базилюк А. В. Фінансові важелі розвитку малого бізнесу / А. В. Базилюк // Актуальні проблеми економіки. – 2002. – № 8. – С. 21.
7. Пріоритети підвищення ефективності транскордонного співробітництва та зміцнення конкурентоспроможності підприємництва західних регіонів України / Т. Г. Васильців, В. В. Борщевський, М. І. Флейчук та ін. ; за ред. Т.Г. Васильціва. – Львів : ЛФ НІСД, 2010. – С. 42–44.

***Popskiy A. V. Organizational and legal basis of formation and small and medium enterprises.***

*The article deals with the organizational and legal bases of formation and functioning of small and medium businesses, which include the improvement of the implementation of the enterprise in the conditions of Ukraine's European aspirations. Used necessity of intervention, which is provided in the Ukrainian legislation, however ineffectively implemented.*

**Key words:** small and medium businesses, enterprises, government regulation.

*Надійшла до редколегії 22.12.2015 р.*

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

---

**УДК 332.72**

**А. В. Мерзляк,**

*д.держ.упр., професор,*

*проректор з науково-педагогічної роботи, директор Інституту управління  
Класичного приватного університету;*

**О. О. Кабанець,**

*аспірант Класичного приватного університету,*

*м. Запоріжжя*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМУВАННЯ Й РОЗВИТКУ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано напрями державного регулювання інфраструктурного забезпечення виконання функцій ринку земель в Україні, а саме: інформаційних, реєстраційних, оцінних, торговельних, розрахункових, нотаріальних, консультативних, науково-дослідних, іпотечних, страхувальних. Визначено основні проблеми та окреслено перспективи державного регулювання формування й розвитку інфраструктури ринку земель в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, ринкова інфраструктура, функції ринку земель, державні інститути землеустрою, державний реєстр, нотаріальні контори та приватні нотаріуси, консалтингові компанії.

Враховуючи останні соціально-політичні події, складне соціально-економічне становище України, обумовлене неефективністю ринкових реформ та наслідками світової фінансової кризи, має тенденцію до ще глибшого ускладнення. Загострення політичних протиріч в найближчому часі буде мати негативні економічні наслідки. Тому пошук потенціальних можливостей виведення національної економіки з кризи на сьогодні є вельми актуальним. Земля є одним з головних ресурсів національної економіки і розробка заходів з її ефективного та раціонального використання може стати запорукою подолання кризових явищ. Реалізація зазначених заходів потребує державного регулювання для ефективного функціонування об'єктів інфраструктури земельного ринку, що, у свою чергу, створить необхідні умови для підвищення ефективності господарської діяльності агропромислових та фермерських підприємств, забезпечить нові робочі місця, надходження податків до державного та місцевих бюджетів, надасть можливість збільшити доходи від експорту сільгосппродукції та забезпечити продовольчу безпеку країни.

Аналіз різних етапів трансформації земельних відносин, створення відповідних умов ефективного функціонування та становлення інститутів ринку земель вивчалися багатьма економістами. Зокрема, обґрунтуванням поняття “ринок землі” займалися Ю. Білик, І. Колесник, Н. Шарафутдінова, М. Яковенко; питання економічного обігу землі досліджували І. Будзанов, І. Будзилович, П. Гайдуцький, Д. Добряк, В. Заяць, І. Лукінов, Л. Новаковський, П. Саблук, А. Тихонов, А. Третяк, В. Трегобчук та ін.; науково-методичні засади грошової оцінки землі розробляли В. Мамчур, В. Месель-Веселяк, М. Федоров та ін.; інституціоналізація ринку та формування інфраструктури земельних відносин є предметом вивчення О. Загурського, І. Кадикової, Т. Ліщенко, А. Мартина та ін.; питання державного регулювання земельних відносин досліджували А. Мерзляк, В. Боклаг, О. Мордвінов, Л. Бойко, О. Євграфов, О. Конотопцев, Ш. Ібатуллін, О. Степенко, О. Сакаль, Д. Добряк та ін. Однак залишаються дискусійними підходи різних дослідників щодо визначення як суті самого ринку землі, так і його інфраструктури. Чітко не окреслено склад та функції інфраструктурних елементів ринку землі.

Метою статті є аналіз сучасного стану державного регулювання інфраструктури ринку земель в Україні, оцінка результатів діяльності об’єктів ринкової інфраструктури та визначення подальших перспектив їх формування й розвитку.

Ринкова інфраструктура – це сукупність елементів (державних, установ, фінансових інститутів, посередницьких, консультативних, юридичних організацій тощо), які забезпечують функціонування суб’єктів господарювання на всіх рівнях національної економіки.

Функціонування ринку землі передбачає здійснення певних функцій, таких як: інформаційні; реєстраційні; оцінні; торгівельні; розрахункові; нотаріальні; консультативні; проведення наукових досліджень в галузі земельних відносин; заставні операції; створення земельних активів (цінних паперів, заснованих на земельних активах); обіг іпотечних цінних паперів; майнове страхування і страхування фінансових ризиків в операціях із земельними фінансовими інструментами. З огляду на це, інфраструктура земельного ринку – це впорядкована множина елементів, які виконують зазначені функції.

Державне регулювання забезпечення виконання інформаційних функцій щодо обігу земель в Україні здійснюється такими державними установами: Державним агентством земельних ресурсів України та його територіальними органами, Державним підприємством “Центр державного земельного кадастру”, державними інститутами землеустрою. З 1 січня 2013 року відповідно до Закон України “Про державний земельний кадастр” в Україні запрацювала Національна кадастрова система (НКС), яка забезпечує діяльність Держземагентства щодо реєстрації земельних ділянок та надання витягів про наявну реєстрацію. Також НКС забезпечує обмін інформацією в автоматичному режимі з органом, що здійснює реєстрацію прав на нерухоме майно – Укрдержреєстром [12].

Вільний доступ до публічної кадастрової карти гарантує права фізичних і юридичних осіб на землю та буде в перспективі сприяти спрощенню здійснення операцій із землею. Однак на даний час державний реєстр земель містить

багочисельні помилки, які було перенесено з паперових документів. Наразі тривають роботи з їх виправлення, але відсутність фінансування цих робіт суттєво віддзеркалюється на їх якості та обсягах.

На Укрдержреєстр з 1 січня 2013 р. покладено функції реєстрації прав власності на земельні ділянки, а також договорів оренди земельних ділянок. Тому замість державних актів Укрдержреєстр видає свідоцтва на право власності на нерухоме майно. Державна реєстрація земельної ділянки являє собою внесення до Державного земельного кадастру відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Першим кроком у процесі проведення реєстрації земельної ділянки є подання державному кадастровому реєстратору заяви про державну реєстрацію земельної ділянки. У разі відповідності заяви і документів вимогам, визначеним законодавством, державний кадастровий реєстратор приймає заяву до розгляду та обліковує її шляхом реєстрації у Державному земельному кадастрі з присвоєнням їй реєстраційного номера та фіксацією дати її реєстрації. Протягом 14 календарних днів державний кадастровий реєстратор опрацьовує подані документи і за результатами проведеної роботи здійснює державну реєстрацію земельної ділянки. На підтвердження державної реєстрації земельної ділянки державний кадастровий реєстратор на безоплатній основі надає витяг з Державного земельного кадастру про земельну ділянку [13].

Зазначені нововведення у процедуру реєстрації прав власності на землю призвели до офіційного здешевлення послуги на 70 грн., або майже на 30%. Однак ринок виявився невідповідним до змін: нотаріуси не могли отримати доступ до реєстру, на сам реєстр було скоєно декілька хакерських атак. У підсумку замість очікуваного зростання кількість договорів купівлі-продажу за підсумками 2013 р. знизилася на 33 %, до 10,9 тис. [9].

Правові засади державного регулювання проведення оцінки земель визначені Законом України “Про оцінку земель” [3]. Згідно зі ст. 18 Закону нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться юридичними особами, які є розробниками документації із землеустрою відповідно до Закону України “Про землеустрій” [2]. Експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться суб’єктами оціночної діяльності у сфері оцінки земель відповідно до вимог цього Закону, Закону України “Про оцінку майна, майнових прав і професійну оціночну діяльність в Україні”, а також інших нормативно-правових актів та державних стандартів, норм і правил [3, ст. 19].

За результатами проведення нормативної грошової оцінки земель населеного пункту складається технічна документація, яка затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою. Дані про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки оформляються як витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель. За результатами проведення експертної грошової оцінки земельних ділянок складається звіт [3, ст. 20, 23].

У Довіднику показників нормативної грошової оцінки земель населених пунктів в частині її географічної складової за станом на початок грудня 2012 р. вперше вказані дані про значення зональних і регіональних коефіцієнтів оцінки землі, інформація про рішення місцевої сільради, по якій була затверджена

технічна документація за нормативною грошовою оцінкою земель населеного пункту, а також кошторисної вартості робіт з оцінки землі.

Отже, державне регулювання інфраструктурного забезпечення земельних відносин в розрізі виконання інформаційних, реєстраційних та оцінних функцій зазнало значних змін, спрямованих на оптимізацію, поліпшення і спрощення оформлення об'єктів нерухомості і прав власності на них.

Державне регулювання операцій купівлі-продажу земельних ділянок здійснюється шляхом продовження дії мораторію на продаж сільськогосподарських угідь, тому купувати і продавати можна виключно землі несільськогосподарського призначення. При цьому серед операцій купівлі-продажу земель державної та комунальної власності за кількістю переважають операції з продажу прав оренди на земельні ділянки, ніж операції з продажу земельних ділянок через аукціони. Так, за десять місяців 2014 р. на земельних торгах у формі аукціону продано 25,1 га земельних ділянок державної і комунальної форми власності, а права оренди надано на 1 316,16 га (табл. 1).

Таблиця 1  
Обсяги продажу земель державної і комунальної форм власності  
протягом десяти місяців 2014 р.

Види угод	Всього			державної власності			комунальної власності		
	кільк., од.	площа, га	вартість, тис. грн.	кільк., од.	площа, га	вартість, тис. грн.	кільк., од.	площа, га	вартість, тис. грн.
Продано на земельних торгах у формі аукціону земельних ділянок	141	25,10	28673,31	2	0,66	307,93	139	24,44	28365,38
Продано на земельних торгах прав оренди на земельні ділянки:	368	1316,16	9959,64	17	483,63	675,62	351	832,53	9284,04

*Примітка: складено автором з використанням даних [8].*

У сфері АПК право оренди земельних ділянок стало товаром, який перебуває в певному цивільному обігу. Існують різні способи передачі права оренди землі: купівля-продаж корпоративних прав оренди землі сільськогосподарського призначення, суборенда, різні форми спільної діяльності, переоформлення оренди на нових орендарів.

Мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення заважає формуванню й розвитку в Україні цивілізованого ринку землі та негативно впливає на орендні відносини в сільському господарстві, що проявляється у відсутності можливостей щодо конкурентного продажу земельних ділянок, яка збільшує пропозицію орендодавців землі, що, у свою чергу, обумовлює низьку ціну оренди.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Власниками права на земельну частку (пай) у 2013 р. укладено 4 767,5 тис. договорів оренди земельної частки (паю) (у 2012 р. – 4 723,4 тис. договорів, у 2011 р. – 4 641,8 тис. договорів), з яких: 1 млн 670,4 тис. (35 %) – укладено з господарствами, із земель яких виділено земельний пай, або їх право наступниками; 672 тис. (14,1 %) – укладено з фермерськими господарствами; 2 млн 425,1 тис. (50,9 %) – укладено з іншими суб'єктами господарювання. Отже, переважну більшість договорів укладено з іншими суб'єктами господарювання. Середній розмір орендної плати у 2013 році склав 616,5 грн за 1 га, у 2012 р. – 539 грн за 1 га, у 2011 р. – 348,5 грн за 1 га [5].

Порівняно з доходами від реалізації вирощеної на орендованих землях сільгосппродукції такі суми є непомірно малими. Низька орендна плата обумовлює заниження цін на земельні ділянки і, в наслідок цього, окремі земельні масиви не використовуються зовсім. Серед форм орендної плати переважає натуральна форма, яка у 2013 р. становила 55,1 %, у 2012 р. – 62,3 %, у 2011 р. – 65,2 % [5]. У 9,5 % договорів оренди землі приватної власності відповідальність сільгоспвиробників за несплату або несвоєчасну сплату орендної плати не визначена, ще у 69,9 % договорів вона є мінімальною і становить 0,001–1 % [15]. Отже, торговельні та розрахункові функції виконуються елементами ринкової інфраструктури на незадовільному рівні.

Державне регулювання надання нотаріальних послуг в Україні здійснюється правовими методами. З прийняттям Закону України “Про внесення змін до Закону України про нотаріат” [1] було розпочато нотаріальну реформу, яка зрівняла повноваження у вчиненні нотаріальних дій державних та приватних нотаріусів, пов'язаних з видачею свідоцтва про право на спадщину, свідоцтва про право власності на частку у спільному майні подружжя. Разом з тим проявились негативні сторони таких змін: проблеми застосування норм цивільного законодавства при оформленні спадкових справ та відсутність єдиної нотаріальної практики при оформленні спадщини; оптимальність оплати нотаріальних дій приватних нотаріусів; недостатньо чітко відпрацьований механізм можливості перевірки правомірності відмови нотаріуса у вчиненні ним нотаріальної дії та оскарження цієї відмови; недосконалий механізм судового контролю за законністю дій нотаріуса. Відсутність чітко сформованої та закріпленої нормативно-правової бази з регулювання інституту нотаріату створюють можливості для зловживань та, як наслідок, допущення помилок під час учинення нотаріальних дій, що тягне порушення прав та інтересів фізичних та юридичних осіб [7]. Зазначена проблема поглиблюється з огляду на постійне зростання кількості нотаріальних контор та приватних нотаріусів. Наразі нотаріальні послуги в Україні надають 824 державні нотаріальні контори та 5 697 приватних нотаріусів [6].

Наступною функцією ринку землі, яка також потребує певного державного регулювання, є консультативна. Український консультативний ринок існує близько 20 років, пропонує широкий спектр послуг, що відповідають світовій практиці, складає близько 0,3% ВВП. За даними Європейської Федерації Консультантів з управління, достатнім рівнем обсягу консультативних послуг в країні є рівень, коли ринок консультативних послуг займає близько 1 % ВВП. Більшість консалтингових компаній (близько 70%) в Україні створено після 2000 р. Кількість

компаній, яких можна назвати активними учасниками ринку, складає близько 1,5 тис. 96 % консультативних компаній в Україні засновано на приватній власності, 86,5 % з них знаходяться повністю в українській власності.

Серед проблем розвитку ринку консультативних послуг слід відзначити: слабку обізнаність потенційних споживачів про ринок консультативних послуг і його потенціал; складність отримання об'єктивної інформації про консультативні компанії, їх можливості, обсяги і якість послуг; недовіра до консалтингу в цілому, яка обумовлена не завжди достатнім рівнем професіоналізму з боку консультантів; невисокий рівень інтеграції українських консультативних компаній в міжнародні консультативні структури і об'єднання; низька активність професійних об'єднань на консультативному ринку [14].

Наразі державне регулювання консалтингових послуг в Україні відсутнє. Відсутність єдиного закону про консалтинг не дозволяє визначити сутність і виявити особливості надання тих або інших консалтингових послуг. Крім того, певних ускладнень зазнає формування перспективних напрямів подальшого розвитку ринку консалтингових послуг відповідно до умов господарювання, що постійно змінюються.

Вельми важливим завданням у забезпеченні ефективного функціонування ринку землі є проведення наукових досліджень в галузі земельних відносин. Державне регулювання в розрізі виконання цієї функції забезпечується завдяки створенню й функціонуванню ДП “Головний науково-дослідний та проектний інститут землеустрою” та 26 регіональних та проектних інститутів землеустрою за напрямками: формування раціональної системи землеволодіння і землекористування з усуненням недоліків у розташуванні земель; прогнозування, планування, організації раціонального використання, охорони земель та забезпечення проведення заходів з еколого-економічної оптимізації використання та охорони земель; впровадження прогресивних технологій, інших заходів стосовно поліпшення природних ландшафтів; здійснення землевпорядних, землеоцінних, геодезичних робіт. Однак слід зазначити, що обсяги проектної діяльності цих установ значно переважають обсяги науково-дослідних розробок, що призводить до дублювання дій приватних проектних організацій та неефективного використання наявних матеріальних, фінансових та людських ресурсів державних науково-дослідних установ.

Державне регулювання здійснення заставних операцій, створення земельних активів, обігу іпотечних цінних паперів, майнового страхування і страхування фінансових ризиків в операціях із земельними фінансовими інструментами здійснюється в Україні на незадовільному рівні. Прийняття у 2003 р. Закону України “Про іпотеку” стало вагомим кроком в процесі законодавчого забезпечення іпотечних відносин. Однак іпотечне законодавство України та практика його застосування на сьогоднішній день перебувають на стадії формування, і залишається невирішеною ціла низка теоретичних та пов'язаних з ними практичних питань щодо правового регулювання іпотеки землі.

У липні 2012 р. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про створення Державного земельного банку, який повинен був на час дії мораторію допомогти одним громадянам продати свої паї, а іншим купити у них землю для



сільгоспвиробництва. Однак 9 липня 2014 року набрав чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 17 червня 2014 р. № 1507-VII, який передбачає ліквідацію публічного акціонерного товариства “Державний земельний банк”. Отже спроба створення спеціалізованого іпотечного банку виявилася невдалою, а на ринку іпотечних послуг працюють переважно універсальні банки з депозитною моделлю фінансування іпотечних кредитів.

Український ринок іпотеки має недовгу історію існування і розвитку. Його інфраструктуру складають малорозвинені та структурно прості інституції, ринку не притаманна лібералізація, на ньому відсутні довгі інвестиційні ресурси та механізми їх формування. З цієї причини та через відсутність адекватного попиту від позичальників, іпотечний ринок в Україні розвивається досить повільними темпами та не сприяє підвищенню конкурентоспроможності банків.

Під впливом світових кризових процесів темпи розвитку українського ринку іпотечного кредитування сповільнилися із-за складності залучення ресурсів на фінансових ринках. Відсутність альтернативних доступних джерел довгих грошей усередині країни призвела до того, що багато вітчизняних банків були вимушені підвищити процентні ставки за іпотечними кредитами і посилити вимоги до позичальників, деякі взагалі відмовилися від іпотечного кредитування [11].

В Україні розроблено і введено в дію систему правового регулювання іпотечної діяльності, що передбачає страхові відносини як обов’язковий інститут іпотеки. Однак у статистичній звітності, яка надається страховими компаніями до Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг, не передбачено виділення іпотечного страхування як окремого виду. Це унеможливує оцінку іпотечного страхування на національному страховому ринку.

У результаті проведеного дослідження державного регулювання діяльності установ і організацій інфраструктури ринку земель в Україні, в розрізі виконуваних ними функцій, виявлено такі основні недоліки:

– інформаційні функції – недосконалість функціонування Національної кадастрової системи та дублювання функцій державних установ, що регулюють, регламентують та контролюють стан земельних відносин в Україні;

– реєстраційні функції – зменшення кількості договорів купівлі-продажу земель на 33 % у 2013 р. з причин невідповідності ринку до нововведень у процедуру реєстрації прав власності на землю;

– торговельні функції – мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення заважає формуванню й розвитку в Україні цивілізованого ринку землі та негативно впливає на орендні відносини в сільському господарстві;

– розрахункові функції – низька орендна плата обумовлює заниження цін на земельні ділянки і, в наслідок цього, окремі земельні масиви не використовуються;

– нотаріальні функції – відсутність чітко сформованої та закріпленої нормативно-правової бази з регулювання інституту нотаріату створюють можливості для зловживань та допущення помилок;

– консультативні функції – відсутність єдиного закону про консалтинг не дозволяє визначити сутність і виявити особливості надання тих або інших консалтингових послуг;

– проведення наукових досліджень в галузі земельних відносин – обсяги проектної діяльності державних установ значно переважають обсяги науково-дослідних розробок, що призводить до дублювання дій приватних проектних організацій та неефективного використання наявних матеріальних, фінансових та людських ресурсів зазначених установ;

– заставні операції, створення земельних активів, обіг іпотечних цінних паперів, майнове страхування і страхування фінансових ризиків в операціях із земельними фінансовими інструментами – на ринку іпотечних послуг працюють переважно універсальні банки з депозитною моделлю фінансування іпотечних кредитів; інфраструктуру іпотечного ринку складають малорозвинені та структурно прості інституції, ринку не притаманна лібералізація, на ньому відсутні довгі інвестиційні ресурси та механізми їх формування; відсутність виділення у статистичній звітності іпотечного страхування як окремого виду.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямку є:

– розробка оптимальної структури державних установ з розподілом відповідних повноважень щодо регулювання земельних відносин та заходи з удосконалення формування й використання Національної кадастрової системи;

– удосконалення реєстраційних та оцінних функцій може бути здійснено завдяки пошуку напрямів їх спрощення та забезпеченням вільного доступу до реєстру земель;

– зняття мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення;

– розробка чітких вимог до вкладання договорів оренди земельних ділянок, захист прав власників земельних ділянок при здійсненні орендних операцій;

– прийняття нотаріально-процесуального кодексу України задля підвищення ефективності нотаріальної діяльності та підвищення рівня захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб;

– прийняття закону “Про консалтингові послуги”, популяризація консалтингу як сегменту ділової інфраструктури для споживачів, підтримка діяльності професійних об’єднань на консультаційному ринку;

– перегляд переліку робіт, що виконують науково-дослідні установи з метою передання спеціалізованим підприємствам тих завдань, що не відповідають спрямованості наукових пошуків та розробок;

– зниження відсоткові ставки за іпотечними кредитами, розширення доступу населення до довгострокових кредитів за рахунок певних пільг, збільшення термінів надання іпотечних кредитів;

– стабілізація економіки України, внаслідок чого зростуть доходи домогосподарств, зміцниться ресурсна база кредитних установ, зросте довіра до кредитних установ, що, у свою чергу, спричинить зростання потреби у страхових іпотечних продуктах.

#### **Література:**

1. Про внесення змін до Закону України про нотаріат : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5208-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5208-vi> .

2. Про землеустрій : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15> .

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

3. Про оцінку земель : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV (редакція діє з 1 січ. 2016 р.). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-15> .
4. *Бойко Л. М.* Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : монографія / Л. М. Бойко. – К. : ННЦ “Ін-т аграр. економіки”, 2011. – 316 с.
5. Довідка про підсумки діяльності Держземагентства України та його територіальних органів за 2013 рік. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/zvitnist/statystyka/107726-dovidka-pro-pidsumky-diialnosti-derzhzemahentstva-ukrainy-ta-ioho-terytorialnykh-organiv-za-2013-rik.html> .
6. Единый реестр нотариусов. – Режим доступа : <http://ern.minjust.gov.ua/pages/default.aspx?>
7. *Заєць О. М.* Нотаріат в Україні – окремі проблеми / О. М. Заєць // Науково-практична інтернет-конференція 11 груд. 2013 р. Секція № 3. – Режим доступу : [http://legalactivity.com.ua/index.php?catid=86:3-1213&id=698:101213-14&Itemid=106&lang=en&option=com\\_content&view=article](http://legalactivity.com.ua/index.php?catid=86:3-1213&id=698:101213-14&Itemid=106&lang=en&option=com_content&view=article) .
8. Інформація про продаж земельних ділянок і прав на них по Україні / Державне агентство земельних ресурсів України. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/zvitnist/statystyka/109646-informatsiia-pro-prodazh-zemelnykh-dilianok-i-prav-na-nykh-po-ukraini-stanom-na-1-lystopada-2014-roku.html> .
9. Кількість угод із землею в Україні скоротилася втричі. – Режим доступу : <http://zem.ua/ru/smi-o-nas/71-zmi-pro-nas/1553-kilkist-ugod-iz-zemleyu-v-ukrajini-skorotilasya-vtrichi/28.05.2014> .
10. *Мерзляк А. В.* Земельний кадастр у структурі державного управління земельними ресурсами : монографія / А. В. Мерзляк, В. А. Боклаг. – Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2008. – 100 с.
11. *Мироненко В. П.* Антикризова політика на ринку іпотечного кредитування в напрямі забезпечення конкурентоспроможності банків / В. П. Мироненко, Г. В. Мироненко // Наукова бібліотека УАБС НБУ. – Режим доступу : [http://lib.uabs.edu.ua/library/Visnik/Numbers/1\\_30\\_2011/30\\_03\\_01.pdf](http://lib.uabs.edu.ua/library/Visnik/Numbers/1_30_2011/30_03_01.pdf) .
12. Національна кадастрова система. – Режим доступу : <http://land.gov.ua/kadastr-i-reiestratsiia/natsionalna-kadastrova-systema.html> .
13. Новий порядок реєстрації земельних ділянок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://land.gov.ua/kadastr-i-reiestratsiia/novyi-poriadok-reiestratsii.html> 01 січня 2013 .
14. Рынок консультационных услуг в Украине. Презентационные материалы // Инвестиционно-консалтинговая группа “Астарта-Танит”, ноябрь, 2010 г. – Режим доступа : <http://www.astarta-tanit.com.ua/assets/files/101115%20consulting.pdf> .
15. *Тернівський Т.* Проблеми оренди землі / Тарас Тернівський. – Режим доступу : [http://ukrapk.com/news/ua/problemi\\_orendi\\_zemli.html](http://ukrapk.com/news/ua/problemi_orendi_zemli.html) .

***Merzljak A. V., Cabanets O. O. Public Administration to the prospects of forming and development by the infrastructure of the earth's market in Ukraine.***

*The directions of the Public Administration of the infrastructural providing to implementation of certain functions to market of earths in Ukraine is analyzed. The basic problems are certain and the prospects of forming and development to infrastructure of earth's market in Ukraine are outlined.*

**Key words:** Public Administration, market infrastructure, functions of market of earths, state institutes of organization of the use of land, state register, notaries offices and private notaries, consulting companies.

*Надійшла до редколегії 11.11.2015 р.*

**УДК 351:331.5:31**

**А. Є. Тамм,**

*к.і.н., доцент,*

*професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ;*

**О. В. Поступна,**

*к.держ.упр., доцент,*

*доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **РІВЕНЬ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ РЕГІОНУ ЯК ЕКОНОМІЧНИЙ ІНДИКАТОР СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

*Зроблено аналіз стану та динаміки показників зайнятості населення в Харківській області, виявлено позитивні та негативні тенденції економічного індикатора сталого розвитку. Визначено специфіку діяльності регіональних та базових центрів зайнятості.*

**Ключові слова:** сталий розвиток; регіональний розвиток; економічний індикатор сталого розвитку; занятість населення.

Сталий економічний розвиток шляхом ефективного функціонування економічної системи на основі інноваційного розвитку та раціонального споживання матеріальних ресурсів забезпечує ефективну зайнятість, отримання гідних доходів та досягнення високої якості життя [10, с. 164]. Завдяки сталому економічному розвитку зберігаються стабільні відтворювальні пропозиції і забезпечується динамічний розвиток усієї економічної системи у заданому напрямку на певний термін часу. Слід зазначити, що на міжнародному рівні запропонована система вимірювань сталого розвитку, в основі якої лежить розроблена система індикаторів моніторингу сталого розвитку. Одним із таких індикаторів є економічний, що ґрунтується на дослідженні ВВП на душу населення, інвестиції, конкурентоспроможність, зайнятість [6]. Отже, стрижнем сталого розвитку є проблема ресурсів, у тому числі й людських.

Протягом усього часу існування української незалежної держави в національній економіці відбуваються трансформаційні процеси, що привели до зниження рівня економічної зайнятості, що в свою чергу призвело до зниження рівня життя переважної частини населення та зменшення його платоспроможності. Відтак, у зв'язку з уповільненням соціально-економічного розвитку України та переходом на ринкові відносини, що надто затягнувся, актуальність проблеми зайнятості населення, раціонального використання трудового потенціалу і спаду економічної активності населення зростає. Водночас об'єктивні нерівномірності виходу з кризи окремих галузей і підприємств, істотні відмінності у співвідношенні інтенсивних та екстенсивних чинників обумовлюють неминучі диспропорції національного ринку праці, різнонаправленість розвитку окремих його сегментів.

Таким чином, незбалансований розвиток сучасної економіки регіонів в Україні, неоднорідність їх соціально-економічного становища, перебіг кризових явищ в усіх сферах життєдіяльності суспільства посилюють асиметрію регіонального

розвитку. Актуальність даного дослідження обумовлена необхідністю визначення рівня зайнятості населення Харківської області як одного з п'яти регіонів України, в яких нараховується більше 2 млн. людей та, відповідно до даних, що надає Державна служба статистики України, за рівнем зайнятості населення лише в першому півріччі 2015 р. Харківська область із показником 58,7 % посідає третє місце після м. Києва (62,0 %) та Дніпропетровської області (61,7 %) [9]. Хоча цей показник і займає перші позиції в рейтингу в цілому по Україні, однак рівень зайнятості все рівно є незадовільним, оскільки охоплює трішки більш половини працездатного населення всього регіону. Отже, це саме ті регіони, де потреба в створенні достатнього обсягу робочих місць є найбільш значущою, а також це саме ті регіони, населення яких потребує як державної, так і регіональної підтримки в розвитку виробничої та соціальної інфраструктури території.

Зайнятість населення та формування цивілізованого ринку праці є предметом досліджень значної кількості вітчизняних учених, переважно в економічній науковій галузі. Теоретико-методологічні аспекти процесу формування державної політики в сфері зайнятості знайшли висвітлення в працях: Ж. Анпілогова, З. Бараник, М. Безтелесна, А. Гайдучський, Н. Гаркавенко, І. Кочура, А. Никоненко, О. Таршина, Н. Ушенко, О. Шебаніна та ін. Науковці також досліджують правові, соціальні та психологічні аспекти відтворення робочої сили на ринку праці (Ю. Битяк, К. Бондарчук, П. Буряк, Н. Гнидюк, П. Ковальов, Ю. Чернявська тощо); визначають проблеми формування сучасного ринку праці (А. Баланда, А. Величко, В. Савченко, В. Степанова, І. Терюханов, С. Федонюк, Л. Хижняк та ін.); виявляють і досліджують проблеми зайнятості в трансформаційному суспільстві (В. Бульба, В. Ковальський, Е. Лібанова, С. Мельник, Л. Прокопенко, В. Прошаков та ін.).

Менш дослідженим є питання стану рівня зайнятості населення регіону, визначення позитивних й негативних тенденцій, вплив цього рівня на економічний розвиток території в контексті сталого розвитку.

Метою даного дослідження є здійснення аналізу стану та динаміки показників зайнятості населення в Харківській області, виявлення позитивних і негативних тенденцій, визначення специфіки діяльності регіональних та базових центрів зайнятості.

Зайнятість населення належить до основних макроекономічних показників і є головною складовою соціально-економічної політики держави. Вітчизняний учений І. Гнибіденко в цьому зв'язку зазначає, що вагомими передумовами економічного і соціального розвитку є взаємозв'язок структурно-інституціональних змін у господарському комплексі регіону в аспекті зайнятості, міжнародної трудової міграції та економічної безпеки [2, с. 71]. Інший науковець А. Гуменюк стверджує, що структура зайнятості населення формується в результаті зрушень у матеріальній базі виробництва, зміни галузевої структури економіки, дії інших чинників [3, с. 236]. Відтак, зайнятість населення як соціально-економічне явище віддзеркалює стан економіки країни загалом та окремих її сегментів зокрема.

Згідно із Законом України "Про зайнятість населення", зайнятість – це "не заборонена законодавством діяльність осіб, пов'язана із задоволенням їх особистих та суспільних потреб з метою одержання доходу (заробітної плати) у грошовій або іншій формі, а також діяльність членів однієї сім'ї, які здійснюють господарську

діяльність або працюють у суб'єктів господарювання, заснованих на їх власності, у тому числі безоплатно” [8]. З метою створення умов для максимально можливої зайнятості населення, підвищення її продуктивності, забезпечення необхідного захисту безробітних членів сімей, які перебувають на їх утриманні, розробляється державна політика зайнятості. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики зайнятості населення є центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики. На регіональному та місцевому рівнях реалізацію державної політики забезпечують місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також регіональні та базові центри зайнятості Державної служби зайнятості.

За даними Державної служби статистики України, у 1-му півріччі 2015 р. ситуація як на державному, так і регіональному ринку праці залишається напруженою та супроводжується скороченням попиту на робочу силу. Наприклад, у Харківській області чисельність зайнятого населення віком від 15 до 70 років у 1-му півріччі 2015 р. становила 1 199,3 тис. осіб. Кількість зайнятого населення працездатного віку становила 1 157,7 тис. осіб. Рівень зайнятості населення знизився серед осіб від 15 до 70 років і становить 57,8 %, а серед працездатних осіб – 67,1 % [1]. Отже, обсяги та рівень зайнятості населення в регіоні є низькими, хоча в порівнянні з іншими регіонами країни Харківська область має середні показники.

В усіх видах економічної діяльності в Україні зменшується середньооблікова кількість штатних працівників [7]. Це явище притаманне для всіх регіонів. Так, у цілому по Харківській області в липня 2015 р. середньооблікова кількість штатних працівників становила 568,2 тис. осіб. У порівнянні з липнем 2014 р. ця кількість скоротилася на 35,9 тис. осіб. Причому скорочення відбулося в усіх видах економічної діяльності, найбільш суттєво це відчули такі сегменти, як промисловість, освіта, охорона здоров'я та надання соціальної допомоги [1].

Суттєвими в Україні є обсяги вимушеної неповної зайнятості [7]. Зауважимо, що неповна зайнятість, тобто добровільна або вимушена зайнятість, може бути частковою, сезонною, поденною, тимчасовою, вимушеною, а також у зв'язку з неможливістю забезпечити працівника роботою на повну норму робочого часу або за бажанням працівника відповідно до його потреб, може бути зайнятість на неповний робочий день або тиждень [4, с. 159]. Відповідно до даних, наданих Харківським регіональним центром зайнятості, у відпустках без збереження заробітної плати протягом січня – червня 2015 р. знаходились 3,7 тис. осіб. З економічних причин переведені на неповний робочий день (тиждень) 58,6 тис. осіб, що на 3,1 тис. осіб більше, ніж протягом січня-червня 2014 р. Зокрема, на підприємствах промисловості працювали неповний робочий день (тиждень) 32,8 тис. осіб, на транспорті – 16 тис. осіб. Крім того, зберігається тенденція щодо перевищення кількості звільнених з роботи над чисельністю прийнятих на підприємства та установи. У 1-му півріччі 2015 р. з підприємств Харківської області було звільнено майже 83,2 тис. працівників (14,3 % середньооблікової кількості штатних працівників), що на 21,2 тис. осіб більше, ніж було прийнято (62 тис., або 10,6 % середньооблікової кількості штатних працівників). Варто відмітити, що останнім часом як на рівні регіону, так і в цілому по країні зростає кількість

працівників, попереджених про заплановане масове вивільнення. Так, лише протягом січня – серпня 2015 р. роботодавці проінформували державну службу зайнятості про заплановане масове вивільнення 15 тис. працівників, що на 6,1 тис. осіб більше, ніж у відповідному періоді минулого року. Про найбільше очікуване вивільнення працівників повідомили м. Харків, Чугуївський та Ізюмський райони. Серед осіб, попереджених про вивільнення, найбільшу частку становлять працівники сфери державного управління та обов'язкового соціального страхування (64,3 %), промисловості (7,8 %) та освіти (6,6 %) [1].

В умовах ринкової економіки протилежним до зайнятості населення є безробіття, яке виникає внаслідок функціонування господарського механізму, породженого внутрішніми суперечностями ринку [4, с. 167]. Відповідно до українського законодавства, безробітними є “особа віком від 15 до 70 років, яка через відсутність роботи не має заробітку або інших передбачених законодавством доходів як джерела існування, готова та здатна приступити до роботи” [8]. Сьогодні в Україні значними залишаються обсяги та рівень безробіття. Така ж тенденція простежується у регіонах, особливо у густонаселених. Так, у Харківській області чисельність безробітних у I кварталі 2015 р. становила 95,9 тис. осіб, такою ж була і кількість безробітних працездатного віку (у 2014 р. – 101,6 тис. осіб). Рівень безробіття населення, визначений за методологією Міжнародної організації праці, дорівнює 7,4 % економічно активного населення, а серед осіб працездатного віку рівень безробіття дорівнював 7,6 %. Станом на 1 вересня 2015 р. кількість безробітних, зареєстрованих в центрах зайнятості, становила 24,7 тис. осіб, що на 0,6 тис. менше, відповідної дати минулого року. Кількість вакансій, про які роботодавці проінформували центри зайнятості, на цей час становила 2,4 тис. та, у порівнянні з даними 2014 р., зменшилась на 16 % [1].

Результати проведеного дослідження дають можливість визначити негативні тенденції в сфері зайнятості населення на прикладі Харківської області. Такими тенденціями є:

- край низький обсяг і рівень зайнятості населення;
- зменшення середньооблікової кількості штатних працівників;
- суттєві обсяги вимушеної неповної зайнятості;
- зростає кількість працівників, які були попереджені про заплановане масове вивільнення;
- залишаються значними обсяги та рівень безробіття;
- скорочується попит на працівників в усіх видах економічної діяльності та по основних розділах класифікації професій;
- суттєвими залишається дисбаланс між попитом та пропозицією робочої сили.

Перераховані негативні тенденції свідчать про те, що на ринку праці склалася складна ситуація. Крім того, ця ситуація погіршує ситуацію з державним соціальним страхуванням, оскільки кількість платників єдиного соціального внеску значно скорочується. Так, у порівнянні з вереснем 2014 р. у вересні 2015 р. в цілому по Україні кількість застрахованих осіб, за яких сплачується єдиний внесок на загальнообов'язкове соціальне страхування зменшилась на 1,0 млн осіб [7].

Отже, сьогодні Україна опинилася перед необхідністю формування політики ефективною зайнятості, яка б забезпечувала створення мотиваційних механізмів високоефективної праці та соціальний захист населення при втраті робочих місць. Варто відмітити, що на державному та регіональному рівнях розробляють програми зайнятості, в яких передбачається формування механізму збереження робочих місць, створення умов для зайнятості вивільнених працівників, захист безробітних та їх сімей, сприяння розвитку професійної мобільності, удосконалення інформаційно-статистичної бази розвитку ринку праці тощо. На думку вітчизняних науковців, в процесі реалізації державної політики зайнятості та формування оптимально функціонуючих регіональних ринків праці в Україні особливої ваги набуває проблема підвищення ефективності державних програм та послуг, що надаються регіональними службами зайнятості [6, с. 74]. Проте С. Мельник застерігає, що програми здатні призводити до однакового результату щодо безробітних або їхніх груп, однак витрати на них можуть істотно відрізнятись. З цієї причини, будь-які дії повинні бути виправлені з точки зору витрат на них [5, с. 6]. Відтак, результативність від реалізації конкретної програми необхідно оцінювати не лише з позиції зменшення кількості безробітних, а й враховувати кошти, затрачені на їх впровадження.

Щодо позитивних тенденцій на ринку праці в Харківській області. За перший квартал 2015 р., за даними Харківського регіонального центру зайнятості, послуги державної служби зайнятості отримали 63,9 тис. безробітних громадян, у тому числі з початку року звернулися за допомогою у працевлаштуванні та отримали статус безробітного 33,9 тис. осіб. Крім того, державна служба зайнятості сприяє працевлаштуванню громадян регіону. Так, за направленням служби в січні – серпні 2015 р. працевлаштувалися 37,6 тис. осіб, у тому числі 27,4 тис. зареєстрованих безробітних. Зокрема, 926 безробітних започаткували власну справу за рахунок отримання виплати допомоги по безробіттю одноразово та 841 безробітних – працевлаштовані на нові робочі місця з компенсацією роботодавцю єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [1].

Також слід зазначити, що протягом останніх трьох років у Харківському регіоні активізовано роботу щодо працевлаштування безробітних громадян шляхом надання дотацій роботодавцям за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Така форма працевлаштування активно використовується перш за все для працевлаштування осіб, які не конкурентоздатні на ринку праці – жінок з маленькими дітьми, громадян перед пенсійного віку, інвалідів, а також випускників закладів без досвіду роботи. Відновлено роботу щодо надання дотацій роботодавцям для забезпечення молоді першим робочим місцем.

Професійна орієнтація населення є одним із пріоритетів діяльності державної служби зайнятості. Особлива увага приділяється роботі з учнівською молоддю, що спрямована на створення передумов для професійної самореалізації молоді та запобігання молодіжному безробіттю. З метою підвищення конкурентоспроможності громадян на ринку праці за направленням державної служби зайнятості майже 12,4 тис. безробітних проходили професійне навчання. Ваучер на навчання та підвищення кваліфікації отримали 214 осіб старше 45 років. Профорієнтаційні послуги отримали 164,7 тис. громадян, у тому числі 57,4 тис. осіб, які навчаються у навчальних закладах різних типів [1].



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

В умовах зростання вимог роботодавців до якості робочої сили, служба зайнятості організовує професійну підготовку кваліфікованих кадрів на конкретні робочі місця, навчає безробітних за індивідуальними навчальними планами та програмами, підвищує кваліфікацію безробітних безпосередньо на робочому місці, що дає необхідний рівень знань, умінь, навичок.

Протягом першого кварталу 2015 р. 19,2 тис. безробітних осіб взяли участь у громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру. Це на 11,2 % більше ніж у відповідному періоді 2014 р. Разом із залученням громадян до тимчасової зайнятості здійснюється й матеріальне забезпечення безробітних громадян. Так, протягом січня – серпня 2015 р. право на отримання допомоги по безробіттю мали 49,1 тис. безробітних громадян або 72,2 % загальної кількості зареєстрованих безробітних. Станом на 1 вересня 2015 р., кількість зареєстрованих безробітних становила 24,7 тис. осіб, з них отримували допомогу по безробіттю 19,2 тис. осіб. При цьому середній розмір допомоги по безробіттю у серпні 2015 р. становив 1274 грн [1].

Інформування населення про реальний попит на відповідних працівників та реальні умови праці і заробітної плати здійснюється не лише при індивідуальному обслуговуванні шукачів роботи в центрах зайнятості, а й через різноманітні сучасні засоби масової інформації, зокрема, Інтернет-ресурси державної служби зайнятості, інформаційно-довідкову телефонну систему. Це сприяє суттєвому пом'якшенню ситуації, дозволяє підвищити оперативність надання соціальних послуг, скоротити термін підбору роботи та період укомплектування вакансій.

Слід зауважити, що з середини 2014 р. державні служби зайнятості в Україні зіткнулися з новими проблемами, що виникли в результаті окупації Кримського півострова та проведенням антитерористичної операції (далі – АТО) в Донецькій та Луганській областях. Управліннями праці та соціального захисту населення станом на 6 листопада 2015 р. взято на облік 1 млн. 579 тис. внутрішньо переміщені особи (далі – ВПО). З них, 934 тис. осіб – пенсіонери, 199 тис. осіб – діти, 65 тис. осіб – інваліди. Кількість осіб працездатного віку становила 379 тисяч, з яких 123 тис. осіб при отриманні довідки повідомили про потребу в працевлаштуванні [7].

Варто відмітити, що найбільш потужні міграційні потоки громадян з Донбасу прийняла в тому числі й Харківська область. Лише протягом першого кварталу 2015 р. державною службою зайнятості було працевлаштовано 1 339 осіб з числа ВПО, які мали відповідну довідку. Також за направленням служби зайнятості професійне навчання проходили 391 безробітний з числа ВПО, в громадських та інших роботах тимчасового характеру взяли участь 923 переселенця. Станом на 11 вересня 2015 р. послуги служби зайнятості продовжували отримувати 1,3 тис. осіб, які отримали довідку про взяття на облік як особи, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або районів проведення АТО, з них 0,9 тис. осіб мали статус безробітного.

Водночас, країна отримала ще одну проблему – це демобілізовані військовослужбовці, які брали участь в АТО, та як також потребують послуг державних служб зайнятості. Так, з початку 2015 р. послугами служби зайнятості скористалося 202 військовослужбовця, яким було надано профорієнтаційні послуги. За сприяння служби зайнятості 129 осіб отримали роботу, 91 проходили професійне навчання, 78 брали участь у громадських та інших роботах

тимчасового характеру. Крім того, службою зайнятості налагоджена співпраця з військовими частинами та військкоматами щодо проведення подальшої роботи з демобілізованими військовослужбовцями, які потребують сприяння у працевлаштуванні. Зокрема, організовано роботу щодо розміщення у приміщеннях військкоматів інформаційних матеріалів та нормативно-правових актів у сфері зайнятості та соціального захисту на випадок безробіття для підвищення поінформованості учасників АТО про послуги державної служби зайнятості

Підсумовуючи все вище зазначене можна стверджувати, що в Харківській області в сфері зайнятості населення простежуються як позитивні, так і негативні тенденції. Державне та регіональне регулювання ринку праці було в основному спрямоване на реалізацію заходів, пов'язаних із проведенням активної форми регулювання ринку праці, що реалізується за допомогою набору економічних інструментів та виконують кілька функцій: професійної активізації безробітних; зменшенням структурного дисбалансу на ринку праці; впливу на обсяги зайнятості та безробіття; верифікації готовності безробітних до праці.

#### **Література:**

1. Аналітичні матеріали : Харківський регіональний центр зайнятості – серпень, 2015 р. – 4 с.
2. Гнибіденко І. Ф. Соціальна безпека: теорія та українська практика : монографія / І. Ф. Гнибіденко. – К. : КНЕУ, 2006. – 292 с.
3. Гуменюк А. М. Структурно-інституціональні зрушення та міграція трудових ресурсів в контексті економічної безпеки регіону / А. М. Гуменюк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Міграційні процеси в умовах поліетнічного середовища регіону : зб. наук. пр. – Львів : НАН України, Ін-т регіональних досліджень, 2009. – Вип. 6 (80). – 586 с.
4. Ляш О. І. Економіка праці та соціально-трудова відносина : навч. посіб. / О. І. Ляш, С. С. Гринкевич. – К. : Знання, 2010. – 476 с.
5. Мельник С. Аналітичний огляд стану молодіжної зайнятості в Україні / С. Мельник // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 1. – С. 3-7.
6. Механізм забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону: практика реалізації : [монографія] / В. Г. Бульба, С. О. Горбунова-Рубан, А. В. Меляков [та ін.]; за ред. В. Г. Бульби, А. В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 445 с.
7. Основні тенденції на ринку праці. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350794> .
8. Про зайнятість населення : Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI // ВВР України. – 2013. – № 24. – С. 243. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
9. Ринок праці у I півріччі 2015 року : доповідь // Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
10. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : монографія / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк [та ін.] ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.

**Tamm A. E., Postupna O.V. An employment level in the region as an economic indicator of sustainable development.**

*Analysis of the conditions and dynamics of the employment indicators in Kharkiv region has been made, positive and negative trends in sustainable development of the economic indicator have been revealed. Specifics of regional and basic employment centers' activities have been determined.*

**Key words:** sustainable development; regional development; the economic indicator of sustainable development; employment of the population.

*Надійшла до редколегії 11.11.2015 р.*

**УДК 351:314.15**

**Ю. В. Афанасьєва,**

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕМОГРАФІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ**

*На основі аналізу нормативно-правової бази державного регулювання демографічних процесів запропоновано шляхи удосконалення правового механізму державного регулювання демографічних процесів в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання демографічних процесів, правовий механізм державного регулювання демографічних процесів, соціальний інститут сім'ї.

Демографічна ситуація в Україні набуває все більш загрозливих масштабів. Однією з вагомих причин демографічної кризи є стрімке падіння народжуваності в країні, зниження сумарного коефіцієнту народжуваності, що не забезпечує навіть простого відтворення населення. Для того, щоб запобігти подальшому погіршенню ситуації, конче потрібним є удосконалення механізмів державного регулювання демографічних процесів, спрямовуючи їхню дію на надання підтримки сім'ї як єдиного соціального інституту, який безпосередньо відповідає за процес відтворення населення завдяки природному народженню дітей.

Одним із механізмів державного регулювання, що вимагає перегляду і вдосконалення, є правовий механізм, який регулює різні сторони життєдіяльності сім'ї в сфері демографічної політики.

Серед провідних вчених, які досліджують питання державного регулювання демографічних процесів, а також займаються розробкою рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління в контексті демографічної політики, є А. Дегтяр, Т. Івашенко, Е. Лібанова, С. Мокієнко та ін. Незважаючи на значні доробки в цій сфері, окремі напрями удосконалення правового механізму державного регулювання демографічних процесів потребують подальших розвідок.

Метою статті є надання рекомендацій щодо удосконалення правового механізму державного регулювання демографічних процесів, що слугуватиме правовою основою для покращення соціально-економічних умов розвитку інституту сім'ї в країні з метою підвищення рівня народжуваності.

Правовий механізм державного регулювання демографічних процесів представляє собою, перш за все, правове закріплення основних засад державної демографічної політики, тобто визначення її основних цілей, завдань, механізмів, методів та інструментів, необхідних для її імплементації. В частині підтримки сім'ї як головного інституту в сфері відтворення населення правовий механізм визначає комплекс норм із несення відповідальності з боку держави за підтримку та розвиток досліджуваного інституту в певних сферах її життєдіяльності. Зокрема, це стосується соціально-економічної сфери (зайнятість, доходи, соціальний захист), медико-санітарної (охорона здоров'я) та інших. Завдяки цьому механізму

відносини між сім'єю та іншими соціальними інститутами набувають форми правовідносин.

Правовий механізм покликаний допомогти у вирішенні тих питань, які виникають в процесі взаємодії сім'ї з іншими соціальними інститутами (ринком, громадянським суспільством), які не можуть вирішитись іншими засобами без залучання державних механізмів.

Результати проведеного в публікації автора [1] аналізу нормативно-правової бази державного регулювання демографічних процесів в Україні свідчать про недостатнє правове регулювання підтримки інституту сім'ї як суб'єкта регулювання демографічних процесів і як об'єкта демографічної політики.

Отже, ряд напрямків діяльності із підтримки і розвитку інституту сім'ї, що регламентуються законодавством, потребують удосконалення.

За Основним Законом Україна – це демократична держава, однією із заporук якої є розвинене громадянське суспільство, що є повноправним учасником державного управління. Відповідно до законодавства України громадські об'єднання, організації, спілки та інші форми мають право брати безпосередню участь у реалізації демографічної політики через проведення консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави; запровадження громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізації; проведення таких форм участі громадськості в управлінській діяльності, як громадські ініціативи, суспільні рухи, асоціації, об'єднання [2].

Відсутність громадських організацій, які б займались здійсненням певного впливу на демографічну ситуацію в країні та державну демографічну політику пов'язана із правовою незабезпеченістю організаційними і правовими засадами створення та функціонування таких організацій у вітчизняному законодавстві.

Це ж стосується і громадських утворень, які опікуються проблемами сім'ї. В основному такі організації мають форму спілки, представляють інтереси та здійснюють захист прав багатодітних та неповних сімей. Такий стан речей зумовлюється тим, що на законодавчому рівні створені нерівні можливості для громадських об'єднань різного профілю діяльності. Так, держава надає перевагу певним видам громадських об'єднань та організацій, зокрема тим, які вирішують проблеми дітей та молоді, особливо в частині спорту.

У сучасному законодавстві міститься закон про молодіжні та дитячі громадські організації. Водночас, не викликає сумніву той факт, що організації, які опікуються проблемами сім'ї, потребують цього не менше. Існування окремого нормативно-правового акту про діяльність таких громадських утворень надасть їм певних переваг. Так, відповідно до ст. 9 Закону України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [3] ці організації звільняються від сплати за реєстрацію та збору за реєстрацію їх символіки. Також у частині 1 ст. 10 зазначається, що виконавчі органи та органи місцевого самоврядування надають фінансову підтримку діяльності цих громадських об'єднань.

Подібна підтримка є вкрай необхідною для організацій, що опікуються справами багатодітних, малозабезпечених та інших типів сімей, оскільки вони

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

діють суто на волонтерській основі, є неприбутковими і їхня діяльність залежить виключно від активності, бажання, натхнення її членів.

Результатом запровадження окремого закону про громадські організації, що опікуються проблемами сімей, може стати як збільшення їхньої кількості, так і розширення спектру діяльності, тобто надання допомоги більш широкому колу сімей (неповним сім'ям, які втратили годувальника, сім'ям переселенців, сім'ям з дітьми інвалідами, усиновленими дітьми).

Таким чином, із появою нового законодавчого акта буде вирішено декілька важливих питань:

– громадські організації, які опікуються проблемами сім'ї, отримують більше прав і пільг, що дозволить їм функціонувати на більш вигідних умовах. Це сприятиме як збільшенню кількості самих організацій, так і осіб та сімей, які можуть звертатися до них по допомогу;

– закон сприятиме підвищенню рівня участі таких організацій в процесі вироблення і реалізації державної демографічної політики через надання можливості залучатися до процесу розробки та прийняття проектів рішень з питань, пов'язаних із сім'ю.

– запровадження такого нормативно-правового акту збільшить об'єм державної підтримки та фінансової допомоги такого роду організаціям, що сприятиме вирішенню ними більш широкого кола проблемних питань найбільш ефективним способом.

Ще одним питанням, яке потребує правового удосконалення, є внесення змін до Закону України “Про особисте селянське господарство” [4] в частині надання йому статусу юридичної особи.

В Україні існує низка проблем, пов'язаних із функціонуванням сімейних підприємств. Найбільший їхній відсоток приходить на аграрні господарства сімейного типу, найрозповсюднішою і найпростішою формою яких є особисті селянські господарства (ОСГ).

Варто зазначити, що сімейні підприємства є видом сімейного бізнесу, який вважається найстарішою і найпоширенішою формою бізнесу в світі. Спочатку підприємництво виникло саме як сімейний бізнес, оскільки в період суспільного розподілу праці виникнення ремісничих майстерень відбувалось саме вдома, як правило, з використанням праці родичів. Найбільший радіус довіри, який існує в таких сімейних підрядах та підприємствах, сприяє високій продуктивності праці, і, відповідно, високому прибутку та довголітньому процвітанню. Ринок дає можливість існувати таким підприємствам, таким чином, піднімаючи рівень економіки. У свою чергу, сімейні підприємства підвищують рівень матеріального добробуту самої сім'ї, що є однією з необхідних умов для прийняття позитивного рішення щодо народження більшої кількості дітей.

Особисті селянські господарства є частиною агропромислового комплексу України і виробляють значну частину сільськогосподарської продукції країни. Так, за даними Центру досліджень соціальних комунікацій в Україні в 2014 р. нараховується більше 4 млн таких господарств.

За результатами 2013 р., ОСГ виробили 46 % валової продукції сільськогосподарства, і в них зайнято майже 40 % сільського населення. Для

порівняння, з 570 млн фермерських господарств світу 500 млн належить саме сімейним фермам, які виробляють близько 56 % усієї сільськогосподарської продукції. ОСГ обробляють значну частину сільськогосподарських земель.

Отже, такі господарства виконують важливу роль і для розвитку аграрного ринку і для держави в частині кількості обробки землі. Однак статус фізичної особи, який вони мають за вказаним законом, не дозволяє їм розвиватися належним чином.

Тому внесення зміни до Закону України “Про особисте селянське господарство” щодо заміни статусу таких господарств з фізичної особи на юридичну дозволить вирішити ряд проблем таких утворень:

- 1) надасть їм статусу повноцінного учасника аграрного ринку;
- 2) забезпечить їх кращими умовами соціального захисту;
- 3) позбавить значного податкового навантаження;
- 4) уможливить повноправний вихід на ринок через спроможність укладання повноцінних договорів.

Усе це призведе до збільшення кількості таких господарств і їхнього прибутку, а отже підвищить рівень добробуту сімей, що є однією із важливим передумов функціонування і належного виконання репродуктивної функції досліджуваного соціального інституту. Цей інструмент дозволить встановити належні стосунки між інститутом сім’ї у формі сімейних господарств і ринком, що призведе до економічного зростання сімей як суб’єктів господарювання.

Удосконалення також вимагає правове регулювання соціальної реклами, яка представляє собою вид комунікації, що покликана акцентувати увагу якомога більшої частини населення на існуючі найбільш актуальні соціальні проблеми. До переліку таких питань входять проблеми занепаду цінності багатодітності та сім’ї як фактор формування, збереження та відтворення соціальних цінностей, що потребує від держави здійснення наступних заходів:

1) дати більш конкретне визначення соціальної реклами, позначити її чіткі критерії в Законі України "Про рекламу" [5] з метою виокремлення цього виду реклами від інших. Визначення соціальної реклами, яке міститься в п. 1 Закону не визначає чітких критеріїв, за якими вона відрізняється від інших видів реклами (комерційної, політичної). Через це в більшості одиниць продукту соціальної реклами відмічається наявність прихованих елементів політичної чи комерційної реклами, що є недопустимим. Це зменшує довіру громадськості до неї, а отже знижує її ефективність.

2) доповнити п. 3 ст. 12 Закону переліком критеріїв щодо тих осіб, на яких поширюються пільги на виробництво та розповсюдження соціальної реклами;

3) зазначити в пп. 4, 5 ст. 12 Закону про зобов’язання засобів масової інформації щодо розміщення соціальної реклами на своїх теле- та радіоканалах, способи покарання щодо недотримання та невиконання вказаних зобов’язань. Таким чином, положення Закону будуть доповнені функцією контролю з боку органів влади за використанням ЗМІ соціальної реклами. Зазначені положення повинні стосуватися не лише тих телерадіоканалів, які частково чи повністю фінансуються з державного чи місцевого бюджетів, проте і недержавних, що підвищить рівень їхньої мотивації виробляти якісну рекламну продукцію соціальної направленості.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

4) збільшити частку ефірного часу або рекламних площин на розміщення соціальної реклами на безоплатній основі;

5) запровадити умови ліцензування соціальної реклами шляхом введення єдиного сертифікату якості для уникнення використання в ній прихованих комерційних елементів. Це дозволить контролювати якість рекламної продукції, що підвищить соціальний ефект від її виробництва.

6) внести до державного бюджету та відповідно до регіональних бюджетів окремої статті видатків на соціальну рекламу;

7) запровадити систему податкових пільг на розміщення соціальної реклами, що дозволить як інститутам громадського суспільства, так і комерційним структурам більш охоче займатися такого роду рекламою;

8) збільшити обсяги державних замовлень на соціальну рекламу. Держава є головним замовником реклами, адже його метою є підвищення ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів, що виділені на вирішення проблем соціальної сфери, а також забезпечення залучення додаткових коштів до цієї сфери;

9) на законодавчому рівні створити спеціальний орган із соціальної реклами при органах місцевого самоврядування, функцією якого буде виконувати діяльність із координації зусиль органів місцевого самоврядування та інститутів громадського суспільства щодо розвитку соціальної реклами та широкого її використання для вирішення соціальних проблем. До повноважень такого органу має входити здійснення контролю за якістю соціальної реклами, а також необхідної її частки в масиві всієї реклами в місті та регіоні, відповідність тематики реклами актуальним проблемам суспільства.

Викладені вище пропозиції щодо удосконалення правової бази, а також умов фінансування соціальної реклами дозволять збільшити її обсяг, а також використовувати її більш широко для зміни поведінки та ціннісних орієнтирів населення у бік визнання сімейного способу життя як єдиного бажаного і з наявністю декількох дітей в сім'ях.

Незважаючи на те, що в Україні існує нормативно-правова база державного регулювання демографічних процесів, вона потребує суттєвого перегляду та вдосконалення відповідно до умов, що постійно змінюються. Так, погіршення демографічної ситуації, наявність трансформаційних процесів, які переживає інститут сім'ї вже тривалий час, зміна дітородних орієнтацій населення і його ставлення до сімейного способу життя, вимагають внесення поправок до національного законодавства з метою створення належних умов для розвитку сім'ї як унікального соціального інституту в сфері відтворення населення.

Подальших розвідок потребують вивчення і удосконалення інших механізмів державного регулювання демографічних процесів, адже лише їх комплексне застосування забезпечить надання всебічної підтримки інституту сім'ї для піднесення рівня народжуваності в країні.

### **Література:**

1. *Афанасьєва Ю. В.* Організаційно-правовий механізм державного регулювання демографічних процесів в Україні / Ю.В. Афанасьєва // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. [Львів. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентіві України] /

за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 43. – С. 250–258.

2. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 26. – Ст. 966, с. 17.

3. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України від 1 груд. 1998 р. № 281-XIV // ВВР України, 1999. – №1. – Ст. 2.

4. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15.05.2003 р. № 742-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 29. – Ст. 232.

5. Про рекламу : Закон України від 3 лип. 1996 р. № 270/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 39. – Ст. 181.

**Afanasieva Yu. V. Ways to improve the legal mechanism of state regulation of demographic processes in Ukraine.**

*On the basis of the analysis of normative and legal framework of state regulation of demographic processes the author suggests the ways to improve the legal mechanism of state regulation of demographic processes in Ukraine.*

**Key words:** state regulation of demographic processes, legal mechanism of state regulation of demographic processes, social institution of family.

*Надійшла до редколегії 11.11.2015 р.*

**УДК 35.075.5: 338.48 (477.86)**

**А. І. Гуменюк,**

*заступник начальника управління-  
начальник відділу планування та інформаційного забезпечення  
управління податкового аудиту ДПІ в місті Івано-Франківську,  
м. Івано-Франківськ*

## **ОСОБЛИВОСТІ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ (на прикладі Івано-Франківської області)**

*Досліджено запровадження інновації моделей розвитку туристичної галузі. Розглянуто сферу туризму як важливу частину економіки будь-якої демократичної держави. Відсутність фінансової відповідальності перед туристами та державою, тіньові махінації, обман клієнтів – усе це шкодить інтересам галузі та іміджу України.*

**Ключові слова:** інновації, оптимізація моделей, розвиток туристичної галузі, інноваційні технології, виробничо-технологічний сектор, туристично-рекреаційний комплекс, туристична сфера.

Найгострішою проблемою для економіки України є вдосконалення існуючої інноваційної системи і надання їй нормальної, цивілізованої спрямованості. Інноваційна діяльність охоплює багато учасників (організацій) і має свою інфраструктуру. Її здійснюють на державному рівні, у регіональних і галузевих сферах, місцевих формуваннях. Всі учасники(організацій) мають свої цілі і формують організаційні структури для їх досягнення. Інноваційна активність великих і дрібних організацій відрізняється одна від іншої, що зумовлено різною стратегією їх діяльності.



Важливість інноваційної діяльності на сучасному етапі в розвитку туризму як України, так і Івано-Франківської області переоцінити неможливо. Адже саме завдяки інноваціям повинно бути досягнуто економічне зростання туристичної галузі вже в найближчій перспективі.

Окремі аспекти запровадження інновацій при оптимізації моделей розвитку туристичної галузі висвітлені в працях Н. Іванова [1], С. Мельниченко, Л. Мельниченко [2], П. Сорокин [4], Н. Фоменко [5], І. Цигилик, С. Кропельницька, О. Мозіль, І. Ткачук [6], Е. Щепанський [7].

Мета статті полягає в запровадженні інновацій при оптимізації моделей розвитку туристичної галузі регіону.

Галузь туризму є важливою частиною економіки будь-якої демократичної держави, а в наших умовах має важливе значення у соціально-економічних перетвореннях. Недооцінювання необхідності використання нових технологій для організації туризму призведе до втрати можливостей використання цього сектора у збільшенні благополуччя нашої країни, зростанні економіки.

У процесі розвитку ринкових відносин в Україні туризм стає однією з небагатьох сфер бізнесу, що викликає значну зацікавленість серед українських підприємців. По-перше, туристична діяльність, за своєю сутністю є посередницькою діяльністю і не потребує значних інвестицій для започаткування бізнесу. По-друге, на туристичному ринку можливі вигідні взаємовідносини між великими, середніми та малими туристичними підприємствами. По-третє, туризм є перспективною галуззю, оскільки задовольняє постійно зростаючий попит населення України на якісний відпочинок у провідних туристично-рекреаційних комплексах світу і має тенденції до подальшого зростання. Україна, зі свого боку, володіє значним туристично-рекреаційним потенціалом і має всі передумови, щоб увійти до найрозвиненіших у туристичному відношенні країн світу [6].

У сучасному світі ринок диктує закони, згідно з якими всі його учасники повинні мати рівні права та нести однакову відповідальність. Відсутність фінансової відповідальності перед туристами та державою, тіньові махінації, обман клієнтів – все це шкодить інтересам галузі та іміджу України.

Метою має бути визначення ролі туристичних товарів і послуг в сучасній економіці та окреслення інноваційних напрямів їхнього розвитку на світовому рівні та в Україні, який представляє собою об'єднані сфери створення та економічного освоєння нових технологій, які містять високий потенціал саморозвитку та сприяють інтеграції національних господарств у світову економіку.

На сьогодні можна визначити такі світові тенденції розвитку інноваційної діяльності [1, с. 54–60]: проблеми освоєння інноваційних технологій є ключовими для більшості розвинених країн; інтелектуальний продукт досліджень є першоосновою виробничих інновацій; сформувався вид товару як результат інтелектуальної діяльності; розвивається ринок технологій і ліцензій; система охорони промислової діяльності є обов'язковим атрибутом розвинених держав.

Виробничо-технологічний сектор світової економіки та промисловість, особливо у сфері високих технологій, стають за своїм змістом глобальними:

– найбільш актуальна тематика наукових досліджень представлена розробками у сфері інформаційних технологій та захисту навколишнього середовища (важливе місце відведено дослідженням у сфері живої матерії, включаючи медичну тематику, і технологіям розробки альтернативних джерел енергії та енергозбереження);

– прогрес у технологіях переробки інформації, системах телекомунікації та фінансових технологій веде за собою формування єдиного світового ринку товарів, капіталу та праці. Становище країни в геополітичній конкуренції у XXI ст. визначає освіта і здоров'я населення, розвиток науки, можливості інформаційного середовища, розвиток ключових виробничо-технологічних систем новітнього технологічного укладу, здатність господарського механізму генерувати високу інноваційну активність, стан системи освіти і охорони здоров'я.

До тенденцій, які можна спостерігати сьогодні в розвитку глобальних та макроекономічних умов, що сприяють технологічному прогресу і будуть дієвими протягом найближчих десятиріч, відносять наступні: постійне зростання продуктивності праці, оскільки конкуренція сприяє нововведенням; послаблення обмеження дій ринкових сил; зниження ступеня державного регулювання; подальша лібералізація світової торгівлі, розвиток практики зарубіжних інвестицій та міжнародного обміну технологіями; інтеграція зростаючої кількості країн, у тому числі й тих, що мають великі внутрішні ринки, в світову економіку. При цьому потрібно враховувати той факт, що наявність даних тенденцій не може автоматично призвести до широкого розповсюдження в економіці України наукоємного виробництва та високих технологій. Для цього необхідні створення та всебічна підтримка механізму науково-технологічного розвитку як системи взаємовідносин між державою, науково-технологічною сферою та ринковими силами, покликаних забезпечити постійне вдосконалення та оновлення технологічної бази виробництва.

Важливе значення для країни та її населення мають інновації у споживчому секторі економіки, який слугує задоволенню потреб населення в товарах та послугах. Саме тут проявляється соціально-економічна ефективність господарської та інноваційної діяльності, її кінцевий результат [5, с. 153–160].

Проведені науковцями дослідження дозволяють виявити певні закономірності розвитку споживчого сектора [2, с. 55–62]:

– він відіграє провідну роль у структурі економіки – забезпечує відтворення людського капіталу і споживає основну частину ВВП;

– у ньому відбивається взаємодія всіх рівнів відтворення, галузей економіки, форм власності, ринкового і неринкового секторів економіки;

– цей сектор став першоджерелом економічного зростання, розширеного відтворення; динаміка споживчого сектора здійснюється закономірно нерівномірно, циклічно: періоди швидкого зростання змінюються періодами стагнації і навіть скороченням під час економічної кризи та природних катаклізмів;

– він є першоджерелом інноваційного оновлення економіки;

– спадковий генотип споживчого сектора є стійким, зберігається протягом тисячоліть, постійно розширюючись від покоління до покоління;

– він здатний модифікуватися зі зміною технологічних та економічних засобів виробництва, технологічних укладів, поколінь техніки та технологій;

– у ньому здійснюється інтенсивний відбір товарів і послуг.

Під час прогнозування й визначення інноваційної стратегії розвитку туризму, проведення маркетингових досліджень ринку туристичних послуг необхідно враховувати як дію вищезазначених закономірностей розвитку споживчого ринку, так і тенденції його інноваційного оновлення, а саме характеристику трьох хвиль базових інновацій у ХХ ст., які радикально змінили структуру ринку та пов'язані із засвоєнням і розповсюдженням технологічних укладів. Дані хвилі чітко виражені в країнах Заходу. Початок бурхливого розвитку туризму припадає на третю хвилю базових інновацій – 80-ті–90-ті рр. ХХ ст., і пов'язаний він із освоєнням п'ятого технологічного укладу (домашні комп'ютери, Інтернет, мобільний зв'язок, біотехнології, генетично модифіковані продукти, лікарські препарати, розвиток туристичних послуг). Туристично-рекреаційний комплекс як важлива складова національної економіки набуває все більшого значення та швидко інтегрується у світову туристичну індустрію. Її розвиток впливає на такі сфери економіки як транспорт, сільське господарство, торгівля, зв'язок, будівництво і є одним з найбільш перспективних напрямків структурної переорієнтації економіки. Збільшення ролі туризму в житті сучасного суспільства пов'язано з перерозподілом виробництва, перенасиченням ринку товарами повсякденного попиту, підвищенням рівня життя населення, чітким виділенням середнього класу суспільства і вивільненням у населення часу, який можна витратити на дозвілля. Зацікавленість країн у розвитку туризму пов'язана з наступними особливостями [3]:

– менша, порівняно з сучасними промисловими галузями, капіталоемність;

– здатність забезпечувати нові робочі місця, підвищуючи зайнятість населення;

– задовільний вплив на економіку регіонів; приплив іноземної валюти і, відповідно, задовільний вплив на сальдо платіжного балансу та ін.

Є низка причин відставання та недосконалого функціонування туристичної галузі в Україні, як-от: відсутність механізмів регулювання українського ринку туристичних послуг, застосування різних форм стимулювання туристичної діяльності суб'єктів підприємництва; відсутність програм розвитку окремих туристично-рекреаційних комплексів.

На нашу думку, основними перешкодами для інновацій у туристичному бізнесі є небажання знизити опір інноваціям всередині самих організацій та непорушність комунікаційних бар'єрів між вченими та управлінцями.

Для організацій у туристичній галузі продуктова інновація є визначальною і часто первинною, яка викликає в циклі інноваційних перетворень необхідність проведення технологічних та інших нововведень. Продуктова інновація – нова продукція, яка споживається у сфері виробництва (у вигляді засобів праці) або у сфері споживання (як предмет споживання чи праці).

Можна виділити два основні типи інновацій, які відносять до туристичної галузі: поліпшуючі, при яких проходить оновлення окремих параметрів туристичного продукту, не змінюючи його сутності; проривні, які спричиняють перехід на новий, більш високий рівень розробки і виробництва.

Інноваційність продукту надає йому додаткову цінність в очах споживачів, оскільки додаткові споживчі властивості, які відповідають очікуванням споживачів, стають важливим ціновим чинником, здатним принести додаткову вигоду бізнесу, котрий випускає даний продукт на ринок [4].

Показниками успіху інновацій у туризмі є наступні [209]: готовність до практичного використання інновацій; ефективна кадрова політика; необхідність співробітництва вчених та керівництва туристичних підприємств, установ і організацій у процесі розроблення та впровадження інновацій та об'єктивний відбір інноваційних програм.

Обов'язковою складовою успіху в діяльності туристичного підприємства повинен бути також процес планування науково-технологічної роботи, що повинен включати: встановлення конкретних цілей наукових досліджень; узгодження їх організації з головними довгостроковими технологічними небезпеками та перспективами; розробка загальної ділової стратегії, частиною якої є наукові дослідження; розробка процедури оцінки науково-дослідних проектів у світлі цілей та можливостей компанії; організація наукових досліджень і виробництва так, щоб забезпечити максимальне переміщення технології із сфери наукових досліджень у практику.

Для подальшого розвитку даної галузі потрібна довгострокова цільова державна інноваційна програма та відповідні регіональні програми щодо модернізації технологічної бази міжнародного і внутрішнього туризму, виконання якої дозволить:

- побудувати чи модернізувати мережу готелів, ресторанів;- розвивати туристично-транспортні маршрути;
- розбудувати річковий туристичний флот;
- забезпечити маршрути сучасними засобами зв'язку, транспортного обслуговування;
- поліпшити якість доріг та дорожнього сервісу для автотуристів;- підвищити безпеку перебування іноземних туристів у країні;
- створити портали і сайти Інтернету, мультимедійні диски туристичних маршрутів, культурно-історичних центрів, природних ландшафтів, заповідників та ін.

На нашу думку, необхідно використовувати вагому частку доходів від туризму для розвитку інфраструктури туризму, підтримки закладів культури, збереження і реставрації культурно-історичних пам'яток.

Одним із стратегічних напрямів розвитку туристичної галузі України є формування туристично-рекреаційного комплексу регіонів. Туристично-рекреаційний комплекс об'єднує систему туристично-рекреаційних закладів, підприємств, що їх обслуговують, інфраструктури та інші галузі, які мають тісні виробничі та економічні зв'язки, спільно використовують ресурси з метою задоволення різноманітних оздоровчих, пізнавальних, культурних та інших потреб населення.

На сьогодні перед науковцями постають наступні завдання: розробка регіональних програм розвитку окремих туристично-рекреаційних комплексів; формування системи стимулювання господарської діяльності суб'єктів підприємництва; розробка методичного інструментарію для застосування при

аналізі передумов, можливостей і доцільності створення та функціонування суб'єктів господарювання туристично-рекреаційного спрямування; визначення пріоритетних напрямів вдосконалення механізму державного регулювання розвитку туристичної галузі.

Одним з напрямків реалізації стратегії повинно стати інформаційне забезпечення цивілізованого туризму (історичного, культурного, екологічного та освітнього) та вміння застосовувати інструменти інноваційного маркетингу.

Професіонали в галузі маркетингу та реклами туристичної галузі шукають можливість захоплення нових інформаційно-рекламних ринків. Електронний канал маркетингу та збуту – занадто загальне поняття. У сітках присутній цілий ряд служб, які дозволяють його реалізувати.

При організації роботи з продуктовими інноваціями слід також направляти зусилля на вирішення проблем управління технологічними інноваціями в туризмі, серед яких виділяють: вплив технологічних нововведень на ефективність туристичного бізнесу; проблеми управління в умовах технологічних інновацій; стратегії розвитку бізнесу на базі нових технологій; дослідження і розробки у сфері розвитку світового туристичного бізнесу; проблеми і перспективи управління проектами.

Сьогодні практично не існує туристичних підприємств, які не використовують комп'ютерні технології у повсякденній діяльності. Вони активно освоюють новітні інформаційні технології – наприклад, відкривають власні сайти у мережі Internet, через котрі клієнт одержує змогу не тільки переглянути інформацію, що його зацікавила, але й відразу відправити замовлення на бронювання туристичного продукту, що сподобався. Замовлення відразу надходить менеджерів з продажу.

Отже, сьогодні, коли інформаційні технології дають широкі можливості для ефективнішого розвитку бізнесу, менеджерам потрібно використовувати їх як трамплін на вищі рівні бізнесу.

На туристичному ринку появились нові тенденції, які виявляються в наступному: експансія виїзного туризму; зміна вікової структури туристів; зміна стереотипів поведінки туристів; зміна частоти і тривалості туристичних поїздок; інтенсифікація туристичного відпочинку; підвищення вимог туристів до рівня сервісу; розширення кола потенційних споживачів туристичних послуг; спеціалізація й індивідуалізація попиту.

Вплив цих факторів приводить до того, що інновації в українських умовах стають для туристичних підприємств головним засобом виживання на ринку. У рамках роботи в цій сфері рекомендується: визначення товарів і послуг, які замінюють старі, впровадження інновацій у всіх інших сферах діяльності підприємств; виявлення тих видів товарів і послуг, які забезпечать бажану частку ринку; збалансування коротко- і довгострокових програм інновацій (як збільшити прибуток, яким чином ефективно використовувати наявні засоби).

Аналіз наукової літератури дозволяє виділити такі основні типи інновацій у виробництві і наданні туристичних послуг: комплексні, такі, що охоплюють одночасно різні аспекти і сторони сервісної діяльності; організаційно-технологічні, пов'язані з новим виглядом. Виділяють такі основні типи інновацій у виробництві і

наданні туристичних послуг: комплексні, такі, що охоплюють одночасно різні аспекти і сторони сервісної діяльності; організаційно-технологічні, пов'язані з новим виглядом послуг, ефективнішими формами обслуговування й організаційними нормами праці; технічні, пов'язані з впровадженням нового вигляду техніки, пристосувань, інструментів, а також техніко-технологічних прийомів праці в обслуговуванні; управлінські, орієнтовані на вдосконалення внутрішніх і зовнішніх зв'язків організації, що використовують методи і форми менеджменту.

При запровадженні нововведень туристичним підприємством вибирається одна з типових стратегій інновацій: залучення фахівців-розробників; захисна та наступальна стратегії; поглинальна та проміжна стратегії; розбійницька та стратегія створення ринку.

Як правило, процес інновації охоплює різні сторони виробничої, маркетингової, організаційно-технологічної та управлінської діяльності незалежно від того, як впровадження позначають самі менеджери і в яких структурних підрозділах вони його відпрацьовують.

Важливо відзначити, що при розробці інноваційної програми можна використовувати низку принципів відбору першочергових нововведень: принцип важливості; принцип відриву показників; принцип екологічності; принцип заповнення вакууму; принцип мінімуму капітальних вкладень.

Важливими є аспекти оцінювання доцільності інноваційної діяльності в туризмі. У зв'язку з цим можна сформулювати три критерії успіху інновацій у туризмі: ефективна кадрова політика; необхідність співпраці учених і керівництва туристичних підприємств у процесі розробки і впровадження інновацій; об'єктивний відбір інноваційних програм. Важливо відзначити, що однією з причин невдач деяких туристичних підприємств області у сфері інновацій є надмірний консерватизм.

Проводячи дослідження, необхідно спиратися на два типи інновацій: поліпшувальні, за яких відбувається оновлення окремих параметрів туристичного продукту, не змінюючи його суті; проривні – перехід на вищий рівень розробки і виробництва туристичного продукту в цілому.

Основними напрямками в інноваційній діяльності туристичних підприємств є: використання нової техніки і технологій в наданні традиційних послуг; виявлення і використання нових ринків збуту туристичних послуг і товарів; впровадження нових послуг з новими властивостями; зміни в організації виробництва і споживання традиційних туристичних послуг тощо.

Аналіз досвіду формування територіальної туристичної галузі дає змогу виділити п'ять стадій його розвитку. На першій стадії відбувається вибіркове освоєння ресурсів і створення локальних туристичних об'єктів. На другій стадії, коли територія вже якийсь час використовується в туристичних цілях, складається група туристичних установ. На третій стадії створюються або залучаються до туристичного обслуговування вже існуючі підприємства різних супутніх сфер господарювання, наприклад, культурно-побутового обслуговування. Четверта стадія характеризується розширенням видів туристичної діяльності, утворенням нових туристичних і супутніх підприємств. Територіальний туристично-рекреаційний комплекс, що в результаті формується, може змінити свій первинний

профіль. На завершальній, п'ятій, стадії розвитку перебувають комплекси зі спеціалізацією, що склалася, і певним поєднанням підприємств і інфраструктури.

Туризм в більшості випадків виступає у ролі “каталізатора” регіонального розвитку. Залучення до туристичного використання нових територій сприяє розвитку малозаселених й економічно відсталих районів.

Підвищення ефективності регіональної економіки неможливе без інтеграції України у світове господарство. Забезпечити динамічний розвиток туризму переважно можуть прямі іноземні інвестиції. Але це вимагає активної політики з боку держави. Зусилля мають бути спрямовані на створення умов для розвитку потужних транснаціональних туристичних корпорацій, які стануть основою для будівництва територіальної інфраструктури вітчизняної економіки туризму.

Туристична галузь, хоч і дуже повільними кроками, починає збільшувати свої показники. Від того, яким шляхом піде зараз розвиток галузі, залежить все її майбутнє зокрема та майбутнє економіки, а, отже, і життя України в цілому. Україна має все необхідне для того, щоб стати туристичною державою. Велика кількість відпочинкових зон властива далеко не кожній країні.

Але цей потенціал використовується все ще не на повну силу. Туристична галузь в Україні має всі передумови для потужного розвитку та входження в цивілізований світовий ринок послуг за умови врахування тенденцій та принципів інноваційного розвитку. Для цього на рівні окремих туристичних підприємств необхідно формувати інноваційні стратегії розвитку, використовуючи сучасні технології та залучаючи науку до реформування та технологічного перетворення внутрішнього та міжнародного туризму, яке забезпечить повніше використання вітчизняного туристичного потенціалу і притік коштів для соціокультурної сфери та для розвитку регіонів.

Досліджуючи стан розвитку туризму в Україні, робимо висновок, що стратегічним інноваційним пріоритетом у даній галузі має бути технологічне перетворення внутрішнього та міжнародного туризму, яке забезпечить більш повне використання вітчизняного туристичного потенціалу і притік коштів для соціокультурної сфери та розвитку регіонів.

На основі теоретичних узагальнень доведено інноваційну значимість національного туристичного брендингу як процесу формування унікального бренду регіону, що підтримується державними інституціями, представниками туристичного бізнесу та громадськістю, з метою привертання уваги потенційних туристів, їх обслуговування, формування та утримання позитивного туристичного образу та туристичного іміджу держави в цілому.

#### **Література:**

1. *Іванова Н.* Инновационная сфера: контуры будущего / Н. Иванова // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 8. – С. 54–60.
2. *Мельниченко С. В.* Державне регулювання діяльності підприємств туристичної сфери / Мельниченко С. В., Мельниченко Л. В. // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 55–62.
3. *Фоменко Н. В.* Рекреаційні ресурси та курортологія : навч. посіб. / Н. В. Фоменко. – К. : Центр навч. літ., 2007. – 312 с.
4. *Економіка й організація інноваційної діяльності* : навч. посіб. / Цигилик І. І., Кропельницька С. О., Мозіль О. І., Ткачук І. Г. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 128 с.

5. Щепанський Е. В. Світовий досвід організації туристично-рекреаційної діяльності / Е. В. Щепанський // Вісн. Хмельн. ін-ту регіон. управління та права. – Хмельницький, 2002. – № 4. – С. 153–160.

6. [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/1809/7/Nahomyak\\_Golovko\\_COVER.png](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/1809/7/Nahomyak_Golovko_COVER.png).

**Gumenuk A. I. Features of improving regional innovation management (based on the example of Ivano-Frankivsk region).**

*In the article the introduction of innovations for tourism development models is studied. Tourism industry as an important part of economy of any democratic state is analyzed. Lack of financial responsibility to the tourists and the state, shadow double-dealing, deception of customers - all these harm interests of the industry and image of Ukraine.*

**Key words:** innovation, optimization of models, development of tourism industry, innovative technology, industrial and technological sector, tourist and recreational complex, a tourist area.

*Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.*

**УДК 351.773**

**О. В. Худошина,**

*аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я  
НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВАЖЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ**

*На основі аналізу нормативно-правових актів розкрито адміністративно-правові важелі державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики в Україні. Автор робить акцент на спільній відповідальності держави і суб'єктів господарювання та чіткому розподілі повноважень між профільним міністерством і суб'єктами господарювання, які здійснюють господарську діяльність з медичної практики.*

**Ключові слова:** ліцензування, господарська діяльність, медична практика, державний контроль.

У сучасних трансформаційних умовах перед українською державою, як ніколи гостро, постає питання забезпечення конституційного права людини на охорону здоров'я. У демократичному суспільстві якісна медична допомога може бути забезпечена лише за умови спільної відповідальності, як з боку профільного міністерства, так і з боку суб'єктів господарювання, які здійснюють господарську діяльність з медичної практики.

Ця спільна відповідальність має базуватися на чіткому розподілі повноважень між державою та суб'єктами господарювання. Так, з метою збереження і зміцнення здоров'я населення, з боку держави повинен відбуватись відповідний нагляд та контроль за суб'єктами господарювання, які здійснюють провадження господарської діяльності з медичної практики. Цей контроль забезпечує система ліцензування.



Ефективність державного регулювання ліцензування господарської діяльності в умовах проведення економічної реформи в Україні залежить від розвитку адміністративно-правових важелів. Новий закон про ліцензування дозволяє значно оптимізувати ліцензійні правовідносини, продовжується формування системи органів, які здійснюють ліцензування. Однак цей процес доволі складний і суперечливий, що відображає проблеми і труднощі української економіки в період трансформації. Варто з позицій публічного управління медичною галуззю зосередити увагу на аналізі механізмів державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики, з метою вироблення практичних шляхів щодо його удосконалення в умовах реформування.

Питанням державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики в науці господарського права та охорони здоров'я не приділяється достатньо уваги. Лише окремі правові аспекти ліцензування розроблені у науково-теоретичних дослідженнях, зокрема в роботах А. Альохіна, Л. Жаліло, М. Білінської, А. Герасимова, А. Губанова, Р. Денисова, І. Єрмеєнко, М. Єропкина, А. Кормалицького, О. Мартинюк, Д. Осинцева, Я. Радиша, І. Рожкової, І. Солоненко, Н. Солоненко, Г. Туманова. Разом з тим багато теоретичних та практичних питань ліцензування не розроблені або недостатньо розроблені в науковій літературі. Зокрема, недостатньо вивченими видаються питання механізмів ліцензування медичної діяльності в контексті динамічних змін, які відбуваються наразі в правовому полі медичної галузі.

Відповідно метою дослідження є аналіз сучасного стану адміністративно-правових важелів державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики в умовах складних трансформаційних процесів, які відбуваються наразі в українському суспільстві та державному управлінні медичною сферою, з метою подальшого вироблення практичних шляхів щодо їх удосконалення.

Охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні та інші заклади охорони здоров'я. Зкладами охорони здоров'я є підприємства, установи та організації, завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я шляхом подання медико-санітарної допомоги, включаючи широкий спектр профілактичних і лікувальних заходів або послуг медичного характеру, а також виконання інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників.

Перелік закладів охорони здоров'я, які мають права надавати зазначену допомогу затверджений наказом МОЗ України від 28.10.2002 № 385 зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12.11.2002 за № 892/7180 [5]. Заклади охорони здоров'я мають права створювати підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, а також приватні особи при наявності необхідної матеріально-технічної бази, кваліфікованих фахівців та дотримання ліцензійних умов [7].

Діяльність в Україні з надання громадянам лікувально-профілактичної допомоги регламентована Основами законодавства України про охорону здоров'я [7] та іншими нормативно-правовими актами з питань охорони здоров'я. Утім, на

сьогодні залишаються певні внутрішні суперечності у нормативно-правовій базі щодо регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики, які значною мірою ускладнюють створення нових суб'єктів медичної практики, здійснення своєї діяльності вже існуючими суб'єктами тощо.

Фактично медична практика виступає як різновид господарської діяльності, яка визначається ст. 3 Господарського кодексу України як будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, юридичних осіб, а також фізичних осіб – підприємців, пов'язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт [1]. Водночас, суб'єкт господарювання має право почати роботу за наявності ліцензії на медичну практику. Саме цей аспект відрізняє суб'єктів медичної практики з-поміж суб'єктів господарювання, діяльність яких не підпадає під норми законодавства про ліцензування деяких видів господарської діяльності.

Прийняття нового Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” від 2 березня 2015 р. № 222-VIII (далі – Закон), який набув чинності 28 червня 2015 р. і покликаний урегулювати ліцензування видів господарської діяльності, дозволило вирішити низку нагальних питань у цій сфері, втім певні невирішені суперечності все ж залишилися.

Як відомо, вказаний Закон замінив попередній законодавчий акт у цій царині від 1 червня 2000 р. №1775-III. Наразі до сфери Закону відноситься регулювання суспільних відносин у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначення виключного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлення уніфікованого порядку їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності [10].

Очевидно, що різниця у 15 років між прийняттям цих нормативних актів зумовила значні зміни функціонального наповнення законодавчих новел. У новому законі враховано сучасні потреби охорони здоров'я щодо процесу отримання (переоформлення) ліцензій, зокрема передбачені особливості окремих видів медичної практики.

Окрім того, чітка регламентація у новому законі важливих понять і конкретизований опис процедур в ліцензійній сфері дозволяє зробити прозорою роботу органів ліцензування і, відповідно, якість адміністративних послуг більш контрольованою з боку громадськості.

Згідно з п. 5 частини 1 ст. 1 Закону ліцензія - це документ, який видається органом ліцензування, на право здійснення суб'єктом господарювання певного виду господарської діяльності, в електронному вигляді або на паперовому носії [10].

Відповідно до частини 12 ст. 13 Закону ліцензії на всі види господарської діяльності, які регулюються цим Законом, в тому числі і на здійснення медичної практики, видаються на необмежений строк. Форму і зміст ліцензії визначає спеціально уповноважений орган з питань ліцензування, як це передбачено частиною 13 зазначеної статті [10].

П. 15 ст. 7 Закону [10] медична практика визначена як один з видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. Завдяки цьому положенню, медична практика визначена в Україні ліцензійним видом господарської, а не професійної діяльності, як наполягав колишній міністр Олег Мусій [6].

П. 4 частини 1 ст. 1 Закону [10] закріплено норму про те, що саме ліцензійні умови встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом і вичерпний перелік документів, які додаються до заяви про отримання (переоформленні) ліцензії. Таким чином, Закон об'єднав вимоги тих законодавчих актів, які до його прийняття визначали перелік обов'язкових ліцензійних документів і які наразі повинні втратити чинність.

Закон чітко регламентує перелік ліцензійних процедур, зокрема подачу та розгляд документів на отримання ліцензії здобувачами та ліцензіатами при переоформленні ліцензії, а також повноваження державних органів у сфері ліцензування.

Формування та реалізацію державної політики у сфері ліцензування у встановленому цим Законом порядку здійснюють Кабінет Міністрів України - шляхом прийняття нормативно-правових актів у сфері ліцензування, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування та органи ліцензування (ст. 5). П. 4 ст. 2 Закону визначає органи ліцензування, якими є центральний орган виконавчої влади, державний колегіальний орган, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцевий орган виконавчої влади [10].

Закон регламентує практично такі ж процесуальні правові можливості для Міністерства охорони здоров'я України як одного з органів ліцензування, зокрема у сфері ліцензування медичної практики і деяких інших видів господарської діяльності у сфері медицини [10]. Відповідно до п. 8 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 [9] та пункту 1.2. Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 10 лютого 2011 р. № 80, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26 травня 2011 р. за № 634/19372 [1], державний контроль за додержанням ліцензійних умов з медичної практики суб'єктів господарювання усіх форм власності здійснюється Міністерством охорони здоров'я України, як органом ліцензування діяльності з медичної практики.

Відповідно, Міністерство охорони здоров'я і надалі буде надавати адміністративні послуги з видачі та переоформлення ліцензій, а також здійснювати контроль над дотриманням ліцензіатами затверджених ліцензійних умов [9].

Обмеження торкнулися фактично лише такого аспекту діяльності органу ліцензування, як затвердження ліцензійних умов. Статтею 9 Закону про ліцензування визначено, що орган ліцензування повинен розробляти проект ліцензійних умов і передавати його на затвердження до Кабінету Міністрів України, попередньо погодивши його із спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування [10]. Відповідно, після прийняття Закону активізувалося обговорення необхідності внесення змін до діючих ліцензійних умов, затверджених наказом МОЗ України від 2 лютого 2011 р. № 49 (в останній редакції). У липні цього року Міністерство охорони здоров'я України винесло на обговорення новий проект ліцензійних умов діяльності з медичної практики, який був істотно змінений (у порівнянні з попереднім варіантом) [4].

Новий Закон значно розширює участь громадськості у прийнятті рішень в цій сфері. Так, спеціально уповноважений орган з питань ліцензування має право

контролювати органи ліцензування, а також розглядати через Експертно-апеляційну раду апеляції та інші скарги здобувачів (заявників) ліцензії та ліцензіатів на дії органу ліцензування, а також інших заявників щодо порушень законодавства у сфері ліцензування (п.п. 1 п. 2. ст. 5) [10].

Головним досягненням Закону можна вважати залучення електронних ресурсів до процедури подачі ліцензійних документів та видачі ліцензії. Відповідно до положень ст. 10 Закону оформлення та подання документів до органу ліцензування, видача документів органом ліцензування за вибором здобувача ліцензії можуть відбуватися трьома способами: нарочно, поштовим відправленням або в електронному вигляді за допомогою телекомунікаційних засобів зв'язку, у порядку, встановленому КМУ. Електронним варіантом ліцензії є запис про рішення органу ліцензування щодо видачі ліцензії суб'єкту господарювання у Єдиному державному реєстрі юридичних та фізичних осіб-підприємців, доступ до якого є вільним, і будь-хто має можливість ознайомитися з ліцензійними даними. Закон не визначає випадки, коли ліцензіати повинні мати ліцензію на паперовому бланку, проте частина 14 ст. 13 Закону визначає обов'язкові відомості та реквізити бланка ліцензії на паперовому носії.

Поряд з тим, враховуючи сучасну практику ведення господарської діяльності та вимоги інших нормативних актів, ймовірно, паперовий варіант ліцензії на медичну практику буде в пріоритеті більшості ліцензіатів. Окрім того, у частині 14 ст. 13 Закону згадується про копію ліцензії. При цьому залишається неврегульованим порядок отримання копії ліцензії, порядок і розмір оплати мита тощо. Така ситуація відкриває широке поле для зловживань з боку посадових осіб та органів контролю.

У Законі з'явилася також новела про можливість переходу права на ліцензію до спадкоємця фізичної особи – підприємця. Відповідно до п. 7 ст. 15 “Право на здійснення виду господарської діяльності, на який отримано ліцензію, може переходити від ліцензіата, що був фізичною особою – підприємцем, до іншої фізичної особи, яка є її спадкоємцем. Така ліцензія ліцензіата підлягає у місячний строк переоформленню органом ліцензування на ім'я спадкоємця з дати набуття ним такого права, за умови відповідності спадкоємця вимогам відповідних ліцензійних умов” [10]. Така норма очевидно буде вигідна для сімейних медичних практик, втім у правових механізмах цих змін також залишаються певні неузгодження.

Українська законодавча база у сфері ліцензування розвивається, що дає право робити певні оптимістичні прогнози у цій сфері. Втім, на сучасному етапі економічного розвитку надзвичайної актуальності набуває проблема удосконалення адміністративно-правових важелів державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики. Істотною причиною їх недосконалості, з одного боку, є відсутність чітких механізмів державного управління даною сферою, а з іншого - недостатність ґрунтовних наукових досліджень, які б охоплювали весь спектр державного регулювання правовідносин у різних сферах діяльності медичної галузі і базувалися б на кращих зразках світових практик.

У процесі дослідження виявлено необхідність поглибленого вивчення світового досвіду державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики.

**Література:**

1. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 10 лютого 2011 р. № 80 “Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності в галузі охорони здоров'я, що ліцензуються”. – Режим доступу : <https://www.moz.gov.ua> .
2. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 листоп. 2010 р. № 1033 “Про затвердження уніфікованих форм актів, які складаються за результатами планових перевірок додержання суб'єктом господарювання Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності в галузі охорони здоров'я, що ліцензуються” (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 9 лют. 2011 р. за № 170/18908). – Режим доступу : <https://www.moz.gov.ua> .
3. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 берез. 2013 р. № 244 “Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності та уніфікованих форм актів, що складаються за результатами планових перевірок додержання суб'єктом господарювання Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності в галузі охорони здоров'я і ліцензуються”. – Режим доступу : <https://moz.gov.ua> .
4. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 берез. 2013 р. № 244 2 лют. 2011 р. № 49 “Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики” (зареєстрований в Міністерстві юстиції України 9 лют. 2011 р. за № 171/18909). – Режим доступу : <https://moz.gov.ua> .
5. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовт. 2002 р. № 385 “Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я” (зареєстрований у Міністерстві юстиції України 12 листоп. 2002 р. за № 892/7180, зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02> .
6. Олег Мусій: “Я стою на позиціях децентралізації і роздержавлення існуючої системи охорони здоров'я”. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/prg\\_20140527\\_c.html](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/prg_20140527_c.html) .
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я / Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Законодавство України // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
8. Офіційна веб-сторінка Міністерства охорони здоров'я. – Режим доступу : <https://www.moz.gov.ua/ua/portal/> .
9. Положення про Міністерство охорони здоров'я України / затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2015 р. № 267 // Офіційна веб-сторінка Міністерства охорони здоров'я. – Режим доступу : [https://www.moz.gov.ua/ua/portal/ms\\_statute](https://www.moz.gov.ua/ua/portal/ms_statute) .
10. Про ліцензування видів господарської діяльності / Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII // Законодавство України // ВВР, України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.

***Hudoshyna O.V. The administrative and legal leverages of state regulation of economic activity licensing from medical practice.***

*The administrative and legal leverages of state regulation of economic activity licensing from medical practice. The author focuses on the common responsibility of state and medical practices entities, and a clear division of powers between the relevant ministries and entities of medical practices.*

**Key words:** licensing, economic activities, medical practice, state control.

*Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.*

**УДК 330.101.54:330.3**

**О. І. Грабовський,**

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

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ**

*Розглянуто зміст державної політики у сфері соціально-економічного розвитку, основні складові державної соціально-економічної політики. Проаналізовано суть економічної та соціальної політики, які в комплексі реалізуються державними органами влади. Здійснено характеристику складових державної політики соціально-економічного розвитку. Окремий акцент зроблено на такому важливому чиннику покращення соціально-економічного розвитку України, як інновації, на які повинно бути скеровано економічну систему держави.*

**Ключові слова:** соціально-економічний розвиток, державна політика, економічна політика, соціальна політика.

Упродовж розвитку існуючого суспільства держава завжди відігравала важливу роль у процесах соціально-економічного розвитку України. У реаліях сьогодення значення ефективної державної політики, здатної забезпечити прогресивний розвиток усіх сфер економіки у напрямі забезпечення належного життєвого рівня населення, є вирішальним, адже на шляху до інтеграції в європейське співтовариство Україна потребує належних державно-владних орієнтирів, здатних за допомогою методів, прийнятих в цивілізованому світі, сприяти належному соціально-економічному розвитку суспільства.

Слід зазначити, що дану проблематику не оминули своєю увагою вітчизняні вчені, які піднімають це питання у своїх наукових працях. Зокрема, питання становлення та розвитку державної політики соціально-економічного розвитку розглядають такі дослідники як В. Геєць, Н. Дубровіна, В. Іванов, Т. Клебанова, О. Черняк. Прогнозування соціально-економічного розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених, таких як В. Бідак, Є. Бойко, С. Буковинського, О. Василика, В. Войцехівського, Я. Грити, Б. Данилишина, І. Дзюби, А. Єріної, О. Кириленко, Є. Кушнарьова, І. Луніної, І. Лютого, М. Мінченка, В. Міщенко, В. Опаріна, Л. Чижова, А. Фролкова, О. Ястремської та ін. У той же час питання державної політики соціально-економічного розвитку є настільки глобальним і масштабним за обсягами кола проблем, які необхідно вирішити в реаліях сьогодення, що даний напрям дослідження, без сумніву, на даний час є гостро актуальним.

Метою статті є обґрунтування змісту державної політики у сфері соціально-економічного розвитку та роз'яснення суті основних її складових, на основі яких аналізується рівень соціального забезпечення населення та здійснюється оцінка економічного розвитку держави.

У ст. 1 Конституції України наша держава визначена, як соціальна [3]. Відповідно до ст. 13 Основного Закону держава забезпечує соціальну спрямованість економіки. Отже, економічне поле нашої держави визначається

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

соціальним, що в значній мірі пояснює паралельність використання категорій економічного та соціального розвитку і визначає загальний керунок державної політики у сфері соціально-економічного розвитку, адже ефективність функціонування економічних суб'єктів прямо залежить від діяльності державних інституцій, які регулюють їх діяльність та впливають на життєдіяльність населення країни. Крім того, держава встановлює норми та правила економічних відносин, а при необхідності і безпосередньо втручається в них. Функції держави поширюються практично на всі сфери соціально-економічного життя.

Загалом, ведучи мову про державну політику у сфері соціально-економічного розвитку, слід мати на увазі комплекс системних заходів, дій та процедур, здійснюваних центральними та місцевими органами влади щодо забезпечення результативних економічних реформ, спрямованих на підвищення економічних показників, та покращення на цій основі рівня соціального забезпечення населення держави. Така політика повинна виконуватися шляхом реалізації визначених напрямів, які у комплексі повинні здійснюватися державними органами влади.

Суттю державної політики у сфері соціально-економічного розвитку є зміна існуючого економічного порядку, тобто економічної системи для того, щоб забезпечити економічне зростання суспільства. У своєму загальному розумінні державна політика здійснюється за двома основними напрямками: економічним та соціальним. Стосовно економічного напрямку державної політики, то він здійснюється у таких сферах:

- податкова та бюджетна сфера, їх взаємозв'язок та взаємозалежність, планування, прогнозування та програмування розвитку держави та регіонів;
- інвестиційна сфера у напрямі покращення інвестиційного клімату в державі та сприяння залученню капіталовкладень з-за кордону;
- ефективне розміщення продуктивних сил на загальнодержавному та регіональному рівнях;
- розвиток окремих складових народногосподарського комплексу України (будівельного, транспортного, агропромислового тощо);
- розвиток інфраструктурних об'єктів галузей економіки;

Державна економічна політика реалізовується за допомогою, зокрема, таких економічних регуляторів:

- 1) податкова політика (визначення і встановлення місцевих податків, їх ставок, пільг та об'єктів оподаткування);
- 2) цінова політика (забезпечення вільного ціноутворення в ринкових умовах та його регулювання для визначених державою груп товарів);
- 3) квотування і ліцензування (здійснення обмежувальних заходів з метою регулювання господарської діяльності суб'єктів);
- 4) виділення дотацій і субвенцій та реалізація міжбюджетних трансфертів з метою вирівнювання фінансового забезпечення регіонів;
- 5) здійснення державних закупівель для того, щоб унормувати виробничу діяльність визначених груп суб'єктів господарювання та забезпечити споживачів необхідними товарами [1].

Економічна політика держави, здійснювана у зазначених сферах на основі вказаних регуляторів, повинна реалізовуватися шляхом комплексного підходу, адже

лише тоді вона може охопити усі сфери економічного життя країни і показувати найкращий результат від реалізації заходів, здійснюваних у даному керунку.

Наскільки дієвими та ефективними є зазначені заходи, показують результати соціальної політики, які засвідчують життєвий рівень населення держави. Складовими елементами соціальної політики є забезпечення зростання рівня добробуту населення, соціальний захист, забезпечення рівних прав і можливостей всіх громадян, права на працю та заробіток, власність, гідне соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, а також природних прав людини, до яких належать повага до людської праці, свобода слова, совісті, безпека особистості, рівність перед законом.

Сама ж по собі соціальна політика спрямована на реалізацію наступних завдань:

- підвищувати зайнятість населення;
- покращувати оплату праці працівників в усіх сферах;
- забезпечувати наявність достатньої кількості об'єктів соціальної інфраструктури в державі;
- покращувати якісні показники життєдіяльності людей;
- забезпечувати можливість кожному громадянину реалізовувати свій потенціал для задоволення його потреб щодо розвитку його особистості.

Слід зазначити, що ефективна економічна політика впливає на соціальну політику та її результати, адже якраз життєвий рівень населення залежить від економічних можливостей держави, тобто від частки національного доходу, що спрямовується на споживання її громадянами. Найважливішою складовою соціальної політики є забезпечення громадянам прожиткового мінімуму.

Виходячи із цього, головним завданням соціально-економічної політики є забезпечення соціального захисту різних верств населення, який здійснюють органи загальнодержавного, регіонального та місцевого управління в межах своїх можливостей за рахунок забезпечення ефективного розвитку економіки держави.

Загалом комплексна соціально-економічна політика стосується реалізації таких заходів:

- визначення стратегії економічного зростання, цілей, напрямів та пріоритетів розвитку держави;
- розробки та упровадження в життя нормативно-правових актів та національних і регіональних програм розвитку як країни в цілому, та і її окремих територій стосовно найбільш важливих проблем їх розвитку;
- підтримання загальної збалансованості економіки;
- усунення монопольного становища окремих виробників;
- стимулювання конкуренції;
- регулювання проблем, які не вирішуються самостійно ринковим механізмом;
- участі у міжнародному та міждержавному розподілі праці.

Усе це в кінцевому результаті має одну мету – забезпечення належного рівня життя населення, якого достатньо для підтримання і відтворення фізичних сил людини і задоволення її духовних та моральних потреб і потреб, пов'язаних з розвитком її особистості.



## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Треба сказати, що загалом державна соціально-економічна політика здійснюється на двох рівнях:

- загальнодержавному рівні;
- рівні областей, районів, міст, селищ та сіл.

Відповідно до цього усі основоположні складові державної політики у сфері соціально-економічного розвитку діють як на рівні цілої країни, так і на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Суб'єктами, які здійснюють державну політику у сфері соціально-економічного розвитку, виступають такі державно-владні органи: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, які покликані реалізовувати політику на загальнодержавному рівні, а також державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, які забезпечують виконання поставлених перед ними завдань на регіональному рівні, зокрема, реалізацію законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та рішень відповідних представницьких органів регіонального самоврядування.

Для реалізації загальнодержавної та регіональної політики і для управління регіональним господарським комплексом у структурі держадміністрацій передбачені відповідні економічні служби: департаменти, комітети, управління з питань економіки. До компетенції управління з питань економіки і власності належать такі функції:

- реалізація державної соціально-економічної політики на місцях;
- забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону;
- сприяння проведенню економічних реформ;
- забезпечення раціонального використання виробничо-технічного та наукового потенціалу, природних, трудових і фінансових ресурсів регіону;
- питання використання й охорони земель, природних ресурсів, навколишнього середовища;
- обслуговування населення;
- міжнародні та зовнішньоекономічні зв'язки;
- методичне керівництво економічною роботою в регіоні [2].

Об'єктом державної політики виступають безпосередньо економіка держави в цілому та регіонів зокрема, тобто сукупність усіх явищ, процесів та взаємодій між суб'єктами господарювання, населенням та державою, які спрямовані на виробництво товарів та послуг, здійснення зовнішньоекономічної діяльності, функціонування інфраструктурних елементів та забезпечення життєдіяльності суспільства у напрямі забезпечення громадян держави тими товарами та благами, які необхідні їм для простого та розширеного відтворення і задоволення їх фізичних та духовних потреб.

Інструментами, за допомогою яких держава здійснює свою політику у сфері соціально-економічного розвитку, є нормативно-правова база; система прогнозів, планів та програм; грошово-кредитна система; фінансова система; система державних закупівель та багато інших аспектів, з приводу яких виникають відносини між державними органами влади та господарюючими суб'єктами та населенням щодо покращення економічних показників та підвищення життєвого рівня громадян.

Зокрема, слід зазначити, що інструменти державної політики реалізуються як і в масштабах цілої країни, так і на рівні окремих регіонів. На місцевому рівні інструменти державної політики використовуються для:

- обґрунтування пріоритетних напрямів територіального соціально-економічного розвитку;
- розробка коротко-, середньо- та довгострокових планів та прогнозів розвитку регіону і складання на цій основі регіональних програм соціально-економічного розвитку на середньо- та короткостроковий періоди і цільових регіональних програм;
- складання та виконання бюджету певної місцевості у рамках реалізації бюджетної політики;
- координації роботи місцевих органів влади на міжрегіональному рівні;
- формування об'єктів соціальної інфраструктури та налагодження їх роботи;
- створення умов для зовнішньоекономічної діяльності регіону та залучення на його територію іноземних інвестицій;
- регулювання споживання енергоресурсів на відповідній території;
- створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності в регіоні.

Держава впливає на процеси, які в ній відбуваються, за допомогою певних методів. У сфері соціально-економічного розвитку державна політика реалізовується за допомогою адміністративних та економічних методів.

Адміністративні методи впливу реалізуються органами влади, які володіють державно-владними повноваженнями, шляхом втручання в економічну діяльність господарських суб'єктів. Вони базуються на силі й авторитеті державної влади і є сукупністю заходів заборон, дозволів та примусу (встановлення правил, ліцензування, квотування тощо), які прописано й регламентовано в законодавчо-нормативній базі і спрямовано на створення умов для функціонування ринкової системи та реалізації соціальних цілей суспільства [5].

Основними завданнями адміністративного впливу на процеси, що відбуваються в соціально-економічній сфері держави, є:

- забезпечення стабільних умов діяльності суб'єктів господарювання усіх форм власності;
- демонополізація економіки;
- формування системи стандартів і нормативів, на основі яких відбуваються економічні процеси в державі;
- захист конкуренції;
- усунення інформаційної асиметрії;
- регламентування зовнішньоекономічної діяльності;
- встановлення фіксованих цін;
- гарантування прав власності та свободи прийняття економічних рішень.

Економічні методи впливу держави на соціально-економічний розвиток країни, на відміну від адміністративних, адекватні природі ринку. Вони пов'язані з використанням державою фінансових ресурсів і безпосередньо впливають на кон'юнктуру ринку й опосередковано - на виробників та споживачів, тобто економічне регулювання діє через ринок за допомогою ринкових механізмів.

## Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку

Економічні методи є сукупністю заходів державного впливу, за допомогою яких створюють відповідні умови для спрямування ринкових процесів до сфери державних інтересів. Ці заходи регулювання пов'язані або зі створенням додаткового матеріального стимулу, або зі зниженням небезпеки фінансової втрати.

Варто зазначити, що між адміністративними й економічними методами державної політики існує взаємозв'язок. Зокрема, для того щоб застосувати будь-який економічний регулятор, потрібно попередньо прийняти адміністративне рішення відповідних державних інституцій, наприклад, рішення про зміну податкових ставок, надання податкових пільг, встановлення облікової ставки тощо. Інакше кажучи, будь-які економічні регулятори підлягають адмініструванню. Водночас, адміністративні регулятори змушують суб'єктів господарювання виконувати ті чи інші дії та здійснюють непрямий вплив на суміжні економічні процеси. Наприклад, адміністративний вплив на механізм ціноутворення не лише визначає їх рівень, а й опосередковано впливає на стан попиту і пропозиції. Отже, можна вважати, що будь-які адміністративні методи регулювання мають ознаки, характерні економічним – непрямим регуляторам.

Поряд з іншими складовими елементами, які характеризують здійснення державної політики у сфері соціально-економічного розвитку, слід відмітити і її форми, які визначають загальні напрямки регулювання соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні. Основними формами є бюджетно-податкове, кредитно-грошове, цінове регулювання, які визначають спрямування економічної системи країни і, в результаті, життєвий рівень населення.

Бюджетно-податкове регулювання пов'язане з функціонуванням державних фінансів, формуванням державного бюджету та державними витратами і спрямоване на реалізацію цілей соціально-економічного розвитку країни.

Кредитно-грошове регулювання – діяльність держави, спрямована на забезпечення економіки повноцінною і стабільною національною валютою та регулювання грошового обігу відповідно до потреб економіки.

Цінове регулювання – вплив держави на ринкове ціноутворення за допомогою законодавчих, адміністративних чи судових заходів з метою здійснення кон'юнктурної та структурної політики, приборкання інфляції, стимулювання виробництва, його модернізації, посилення конкурентоспроможності національної економіки, пом'якшення соціальної напруги тощо.

Окремо слід виділити такий важливий чинник покращення соціально-економічного розвитку України як інновації, на які повинна бути скерована економічна система держави. Без активізації інноваційної діяльності, як з боку держави, так і суб'єктів господарювання неможливо досягти економічного зростання вітчизняної економіки, як джерела для покращення добробуту населення.

Проте на даний час країна відчуває гостру потребу інноваційного розвитку, адже до цього часу не створено належних умов для фінансування розвитку науки і впровадження її досягнень у виробничий процес. Згідно ст. 34 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менш 1,7 % ВВП України, проте фактично вони становлять лише 0,4 % від ВВП [4].

Отже, для того щоб досягти високих соціальних стандартів українська економіка потребує певних змін. Соціально-економічна політика України має бути спрямована на економічне зростання, збільшення доходів населення і на зростання якості життя в цілому шляхом трансформації системи оплати праці, диверсифікація економіки на основі створення привабливого інвестиційного клімату, оптимізації податкової системи.

**Література:**

1. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
2. Євсєєва О. О. Напрями сталого соціального розвитку України / О. О. Євсєєва. – Режим доступу : <http://www.sworld.com.ua/index.php/ru/economy-411/mechanism-of-regulation-of-the-economy-411/11094-411-0252> .
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р., № 254/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Павлюк Т. І. Тенденції соціально-економічного розвитку: мікро- та макроекономічний аспект / Т. І. Павлюк // Збірник наук. пр. ВНАУ. Економічні науки. – 2012. – № 3 (69). – С. 162–169.
5. Рудень В. В. Перспективи та пріоритети розвитку соціально-економічної системи України / В. В. Рудень. – Режим доступу : <http://intkonf.org/ruden-vv-perspektivi-ta-prioriteti-rozvitku-sotsialno-ekonomichnoi-sistemi-ukrayini/> .

**Hrabovskii O. I. Features of socio-economic development.**

*The paper presents the content of socio-economic development of the Ukrainian state in the context of European integration. The main stages of socio-economic development of Ukraine in historical context were considered. Indicators for making an analysis of the socio-economic development were analyzed. Generalization of indicators of socio-economic development by several major groups was made. Ways of further socio-economic development of the Ukrainian state in the context of European integration were presented.*

**Key words:** socio-economic development, state policy, economic policy, social policy.

*Надійшла до редколегії 16.12.2015 р.*

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

---

**УДК 351.078**

**В. В. Наконечний,**

*к.політ.н., д.держ.упр., доцент кафедри регіонального розвитку  
та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОСЛУГИ В УКРАЇНІ

*Розглядається чинне законодавство України щодо надання адміністративних послуг. Проведено класифікацію нормативно-правової бази щодо адміністративних послуг – виділено кодекси України, закони України, постанови Кабінету Міністрів України, накази і розпорядження галузевих міністерств та рішення місцевих органів публічної влади щодо безпосередньої організації системи надання адміністративних послуг.*

**Ключові слова:** адміністративна послуга, публічна влада, нормативно-правове забезпечення, організація надання адміністративної послуги, система надання адміністративної послуги.

Одним із критеріїв ефективної діяльності публічної влади є якість надання адміністративної послуги. Саме від своєчасності і повноти, доступності отримання адміністративної послуги багато в чому залежить ставлення громадянина до системи публічного управління, держави в цілому. Тому дана проблематика повинна перманентно знаходитися в полі зору науки, особливо – публічного управління.

Методологічні питання організації надання адміністративних послуг, механізмів та теоретичних засад їх організації є об'єктом дослідження багатьох науковців. Даний напрямок дослідження успішно розробляють В. Бабаєв, В. Бакуменко, І. Дараган, В. Вакуленко, Н. Васильєва, А. Вишневський, Ю. Куц, С. Саханенко, В. Сороко, Ю. Шаров та ін. Але, систематизація й узагальнення нормативно-правової бази надання адміністративних послуг в Україні ще не набули достатнього теоретичного узагальнення.

Мета статті полягає в класифікації й узагальненні нормативно-правової бази надання адміністративних послуг в Україні.

Енциклопедія державного управління категорію “адміністративна послуга” трактує як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [1, с. 18].

Належність послуги до групи адміністративних Ю. Шаров визначає за такими ознаками: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, довідка, ліцензія, дозвіл тощо); надання її пов'язане із забезпеченням умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [2, с. 335–336].

Механізм надання адміністративної послуги в демократичному суспільстві невід'ємний від транспарентності влади [3, с. 4], а якість їх надання є чинником ефективності місцевого управління [4].

Чинне законодавство України щодо адміністративних послуг базується на нормативно-правових актах, до яких відносяться Конституція України – Основний Закон, яким регулюються суспільні відносини в країні, кодекси України, закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, локальні правові акти.

*1. Кодекси.* 1.1. Податковий кодекс України (від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI), який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства [5].

1.2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (від 7 грудня 1984 р. № 8073-X), завданням якого є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян [6].

1.3. Господарський кодекс України (від 16 січня 2003 р. № 436-VI), який визначає основні засади господарювання в Україні і регулює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання [7].

*2. Закони України.* 2.1. Закон України “Про адміністративні послуги” (від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI), який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Ст. 1 цього Закону визначаються базові терміни у сфері надання адміністративних послуг:

1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

2) суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

3) суб'єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Визначається державна політика у сфері надання адміністративних послуг, яка базується на принципах: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень.

Встановлюються вимоги щодо якості надання адміністративних послуг, регламентується плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір), унормовується діяльність центру надання адміністративних послуг [8].

2.2. Закон України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV (із змінами)), який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів [9].

2.3. Закон України “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” (від 19 травня 2011 р. № 3392-IV), де наведено назву документа дозвільного характеру (їх у Законі 149 найменувань на 11 грудня 2015 р.) та відповідний законодавчий акт України, що регулює відповідну діяльність [10].

2.4. Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва” (від 21 квітня 2011 р. № 3263-VI). Ним спрощується процедура відкриття та функціонування підприємства та підприємництва, що в подальшому зменшило кількість адміністративних процедур [11].

2.4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” щодо проведення електронної реєстрації” (від 19 жовтня 2010 р. № 2609-VI), де у прикінцевих положеннях записано, що спеціально уповноважений орган з питань державної реєстрації розробляє та розміщує на своєму офіційному веб-сайті в Інтернеті всю необхідну інформацію щодо електронного формату вихідних документів (на основі відкритого стандарту XML), а також програми формування та подання документів, необхідних суб'єкту підприємницької діяльності для проведення реєстрації та забезпечує безоплатний доступ до них [12].

2.5. Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” (від 15 травня 2003 р. № 755-15), дія якого поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців. Водночас, цим Законом можуть бути встановлені особливості державної реєстрації об'єднань громадян (у тому числі професійних спілок, організацій роботодавців, їх об'єднань), політичних партій, державних органів та органів місцевого

самоврядування, асоціацій органів місцевого самоврядування, банків, торгово-промислових палат, фінансових установ (у т. ч. кредитних спілок), бірж, а також інших установ та організацій [13].

3. *Постанови Кабінету Міністрів України.* 3.1. Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 "Про затвердження Примірною регламенту центру надання адміністративних послуг". Примірний регламент визначає порядок організації роботи центру надання адміністративних послуг (далі – центр), порядок дій адміністраторів центру та їх взаємодії із суб'єктами надання адміністративних послуг [14].

3.2. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 "Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг", яким рекомендовано органам місцевого самоврядування керуватися у своїй діяльності із забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг затвердженням цією постановою Примірним положенням [15].

3.3. Постанова Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 57 "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг", яким зобов'язується Міністерствам, іншим органам виконавчої влади забезпечити проведення постійного моніторингу нормативно-правових актів, що регулюють питання надання адміністративних послуг, з метою своєчасного оновлення відомостей, внесених до Реєстру адміністративних послуг. Рекомендується іншим державним органам, органам місцевого самоврядування забезпечити проведення зазначеного моніторингу. А сам Порядок визначає механізм ведення Реєстру адміністративних послуг як єдиної інформаційної комп'ютерної бази даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону суб'єктами надання адміністративних послуг.

Формування та ведення Реєстру забезпечується Мінекономрозвитку шляхом: збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги та внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей. До Реєстру вносяться відомості про: суб'єкта надання адміністративної послуги; назву адміністративної послуги; розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі); результат надання адміністративної послуги; правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання.

Сам Реєстр розміщується на Урядовому порталі [16].

3.4. Постанова Кабінету Міністрів від 3 січня 2013 р. № 13 "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг", яким визначається механізм ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. Він ведеться з метою забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням Інтернету і є офіційним джерелом інформації про їх надання. Портал забезпечує доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів їх надання та центри надання таких послуг; доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; можливість подання суб'єктами звернення заяв за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку; можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їх заяв; можливість отримання суб'єктами звернення за



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб'єктами звернення оплати надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Держателем його є Мінекономрозвитку й на ньому розміщуються інформація про суб'єктів надання адміністративних послуг та центри їх надання; Реєстр адміністративних послуг; інформація про нормативно-правові акти з питань надання адміністративних послуг; електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; база даних суб'єктів надання адміністративних послуг.

Захист інформації, розміщеної на Порталі, забезпечується із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в установленому законодавством порядку [17].

3.5. Постанова Кабінету Міністрів від 30 січня 2013 р. № 44 “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги”, згідно якої технологічна картка адміністративної послуги, що містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги суб'єктом надання такої послуги, затверджується зазначеним суб'єктом для кожної адміністративної послуги, яку він надає.

Технологічна картка повинна передбачати максимально можливе з урахуванням ресурсного забезпечення суб'єкта надання адміністративної послуги використання інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема під час взаємодії структурних підрозділів суб'єкта надання адміністративної послуги і здійснення процедур (етапів) надання адміністративної послуги [18].

3.6. Постанова Кабінету Міністрів від 25 серпня 2010 р. № 725 “Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства” [19].

3.7. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. № 685 “Про затвердження Порядку повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства” [20].

3.8. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 77 “Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди”, якою установлюється, що в разі ненадання у визначений законом строк суб'єкту господарювання документа дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання документа дозвільного характеру через 10 робочих днів з дня закінчення строку, встановленого для видачі документа дозвільного характеру або прийняття рішення про відмову в його видачі, на підставі копії опису прийнятих документів з відміткою про дату їх прийняття [21].

3.9. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг”, якою визначено процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень.

Підприємствам, установам та організаціям. На які покладено повноваження надавати адміністративні послуги [22].

3.10. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 “Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг”, якою визначається, що до складу собівартості адміністративної послуги входять: прямі матеріальні витрати; прямі витрати на плату праці та відрахування на соціальні заходи; інші прямі витрати; непрямі витрати.

Базою розподілу непрямих витрат є основна заробітна плата персоналу, діяльність якого безпосередньо пов’язана з наданням адміністративної послуги [23].

*Накази.* Наказ Мінекономрозвитку від 12 січня 2012 р. № 28 “Про затвердження Положення про державного адміністратора і порядок його взаємодії з регіональними, місцевими дозвільними органами та суб’єктами господарювання”, Наказ Держкомпідприємництва від 3 липня 2009 р. № 114 “Про затвердження Примірної форми анкети”.

*Розпорядження.* Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р “Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг”.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2011 р. № 1076-р “Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг”.

*Рішення місцевих органів публічної влади щодо безпосередньої організації системи надання адміністративних послуг.* Як приклад – Положення та Регламент Центру надання адміністративних послуг м. Харкова.

Положення про Центр надання адміністративних послуг м. Харкова встановлює основні засади організації діяльності, визначає структуру та компетенцію Центру надання адміністративних послуг м. Харкова та його територіальних підрозділів (далі – ЦНАП).

Порядок взаємодії, що встановлюється цим Положенням, є обов’язковим до виконання для всіх, хто бере участь у роботі ЦНАП. У разі, якщо чинним законодавством передбачено інший порядок надання адміністративних послуг, ніж той, що визначено цим Положенням, застосовуються норми чинного законодавства. Основні вимоги до організації прийому відвідувачів у ЦНАП, порядок його діяльності, зокрема порядок дій учасників ЦНАП у ході надання адміністративних послуг, визначається Регламентом Центру надання адміністративних послуг м. Харкова, який затверджується міською радою. Центр надання адміністративних послуг м. Харкова – це постійнодіючий робочий орган Харківської міської ради, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг. Центр надання адміністративних послуг м. Харкова утворено з метою забезпечення надання адміністративних послуг при Харківській міській раді.

Також прийнято міською радою м. Харкова Регламент роботи Центру надання адміністративних послуг м. Харкова, який визначає порядок організації роботи Центру надання адміністративних послуг м. Харкова та його територіальних підрозділів, порядок дій адміністраторів ЦНАП та їх взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг [24].

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Отже, в країні створено достатню нормативно-правову базу для функціонування системи надання адміністративних послуг. У подальшому необхідні наукові напрацювання щодо удосконалення нормативних актів для покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення організації надання якісних адміністративних послуг виходячи з процесів адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад зокрема.

### **Література:**

1. *Королюк Ю. Г.* Адміністративна послуга / Ю. Г. Королюк // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4 : Галузеве управління / [наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін.]. – 2011. – 648 с. – С. 18–19.
2. *Шаров Ю. П.* Послуга адміністративна // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 6 : Державна служба / [наук.-ред. колегія : С. М. Сербогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.]. – 524 с.
3. *Куц Ю. О.* Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю. О. Куц // *Публічне управління: теорія та практика*. – 2011. – № 1. – С. 3–10.
4. *Куц Ю. О.* Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління / Ю. О. Куц // *Державне будівництво*. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html>.
5. Податковий кодекс України // *ВВР України*. – 2011. – № 13/14, № 15/16, № 17. – Ст. 112.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // *ВВР України*. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Господарський кодекс України // *ВВР України*. – 2003. – № 18, № 19/20, № 21/22. – Ст. 144.
8. Закон України "Про адміністративні послуги" // *ВВР України*. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
9. Закон України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" // *ВВР*. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
10. Закон України "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності" // *ВВР*. – 2011. – № 47. – Ст. 532.
11. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення процедури започаткування підприємництва" // *ВВР*. – 2011. – № 43. – Ст. 446.
12. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" щодо проведення електронної реєстрації" // *ВВР України*. – 2011. – № 10. – Ст. 67.
13. Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" // *ВВР України*. – 2003. – № 31/32. – Ст. 263.
14. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2013-%D0%BF>.
15. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/118-2013-%D0%BF>.
16. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF>.
17. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг". – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-%D0%BF>.

18. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги”. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/44-2013-%D0%BF> .

19. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 725 “Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/725-2010-%D0%BF> .

20. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2006 р. № 685 “Про затвердження Порядку повідомлення адміністратора або дозвільного органу про відповідність матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства”. – Режим доступу : <http://consultant.parus.ua/?doc=05TZIAD1E4> .

21. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 77 “Деякі питання застосування принципу мовчазної згоди”. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/77-2010-%D0%BF> .

22. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 “Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг”. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=737-2009-%EF> .

23. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 “Про затвердження методики визначення собівартості платних адміністративних послуг”. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-%D0%BF> .

24. Положення та Регламент Центру надання адміністративних послуг м. Харкова. – Режим доступу : [http://dozvil.kh.ua/polozhennya\\_ta\\_reglament.htm](http://dozvil.kh.ua/polozhennya_ta_reglament.htm) .

***Nakonechniy V.V. Regulatory support for administrative services of Ukraine.***

*The article deals with the current legislation of Ukraine on administrative services, the classification of the legal framework for administrative services - allocated Codes of Ukraine , Laws of Ukraine , the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders and instructions of line Ministries and decisions of local public authorities to direct the organization system of administrative services*

**Key words:** administrative services, public authorities , regulatory support organization for administrative services, system of administrative services.

*Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.*

**УДК 35.1**

***В. Р. Котковський,***

*к.держ.упр., голова адміністрації Дзержинського району Харківської міської ради, м. Харків*

**ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ  
У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Здійснено теоретичне обґрунтування об’єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі державного управління, розроблено орієнтовну функціональну структуру інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державноуправлінських рішень, запропоновано напрями вдосконалення роботи з інформацією у процесах розроблення і прийняття управлінських рішень.*

**Ключові слова:** державне управління; управлінські рішення; інформаційно-аналітичне забезпечення; суспільний прогрес; діяльність органів державної влади.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень органами державної влади ґрунтується на аналізі предметних сфер управлінської діяльності та виділенні пріоритетних програмно-цільових установок, завдяки яким забезпечується: створення оптимальних умов для ефективного функціонування держави в цілому; поліпшення основних економічних показників, збільшення зайнятості населення; залучення зовнішніх інвестицій, підтримка найбільш значущих інноваційних проєктів; планування і збільшення податкових надходжень, стабілізація фінансово-бюджетної сфери, ефективне управління і контроль фінансових потоків; розвиток інфраструктури та ефективне управління системами соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства тощо.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління повинна враховувати пріоритетні напрямки розвитку економіки, наявність ресурсів, демографічні та міграційні особливості певної території. Сам процес управління доцільно розглядати як поєднання трьох режимів прийняття рішень. Стратегічний рівень передбачає виявлення проблемних ситуацій у різних сферах життєдіяльності, аналіз і прогноз довгострокових тенденцій соціально-економічного розвитку, а також аналіз і прогноз суспільно-політичних тенденцій і створення системи врівноваження різних проявів політичної активності. На даному рівні генеруються методи вирішення проблем, розробляються концептуальні підходи, оптимізуються моделі і сценарії розвитку. На оперативному рівні виробляється моніторинг та аналіз поточного стану елементів соціально-економічної та суспільно-політичної сфер, формуються плани реалізації концепцій, моделей і сценаріїв розвитку, здійснюється оперативний контроль і коригування виконання планів і проєктів. Ситуаційне управління передбачає одночасно прогнозування і запобігання екстремальних ситуацій, створення сценаріїв їх виникнення та розвитку, безперервний моніторинг характеристик і показників потенційно небезпечних природних, техногенних, соціально-політичних факторів і забезпечення організаційно-технічних питань здійснення управління в екстремальних умовах.

Питання прийняття управлінських рішень є предметом для теоретичних розвідок багатьох фахівців у сфері науки державного управління, зокрема, тих, хто аналізує технології державноуправлінської діяльності. У деяких публікаціях здійснено спробу з'ясувати зміст процедури прийняття управлінських рішень: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Я. Берсуцкий, А. Васильєва, С. Гук, В. Козбаненко, А. Крупник, А. Мельник, С. Мосов, Н. Нижник, Е. Саак, В. Тюшняков Н. Чумаченко та ін.

Значний інтерес з боку дослідників викликає спроба упорядкувати механізми реалізації управлінських рішень, розробити системи інформаційно-аналітичного забезпечення їх підготовки, на теоретико-методологічному рівні з'ясувати об'єктивні передумови прийняття ефективних управлінських рішень в системі державного управління. Тут варто зазначити наукові розробки А. Васіна, В. Горбатенка, А. Дегтяра, М. Комкова, Б. Лазарєва, О. Ларичева, М. Лебедева, Б. Литвака, О. Оболенського, В. Рижих, Г. Рузавіна, В. Судакова, Ю. Тихомирова, В. Троня, Р. Фатхутдінова, В. Цветкова та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сучасних засобів та способів інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, при цьому акцентуючи соціальному, організаційному та економічному аспектах.

Задля змістовного розкриття особливостей інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень необхідно передусім визначитись із передумовами, тобто зовнішніми факторами, які саме і визначатимуть структурне наповнення цього процесу. В системі державного управління України превалюють чотири фактори, що безпосередньо впливають на ефективність прийняття управлінських рішень.

Передує фактор використання традиційних методів прийняття рішень та експертних досліджень для довгострокового та середньострокового планування соціально-економічних перетворень. Наслідком цього постає низка проблем, пов'язаних із: недостатньою ефективністю застосовуваних методів при виявленні неявних проблем і формуванні переліку напрямів стратегічного планування; недостатньою глибиною опрацювання пропонуваніх рішень; обмеженістю у застосуванні методів ситуаційного моделювання для розрахунку наслідків прийнятих рішень; залежність прийнятих рішень від поточної політичної ситуації й особистих якостей політичних лідерів.

Іншим важливим фактором є низький рівень інформаційно-технологічного супроводу оперативного та надзвичайного управління, що проявляється в: прийнятті управлінських рішень в умовах недостатньої інформованості та прорахунку ситуацій переважно на інтуїтивному рівні; неможливості оптимізації інформаційних потоків і структури обміну даними при розробці та впровадженні інформаційних систем для підтримки управління.

Наступним фактором є відсутність єдиних міжвідомчих норм, регламентів, форматів інформаційного обміну, низький рівень міжвідомчої узгодженості програм інформатизації, що на практиці означає: недостатній рівень обізнаності про наявність первинної інформації та інформаційних продуктів; складність організації прямого регламентованого доступу до відомчим інформаційних ресурсів; дублювання органами державної влади первинних інформаційних ресурсів та ін.

Окремим фактором, що носить психологічний характер, є необхідність послідовного переходу управлінців до обґрунтованого використання в практичній діяльності можливостей сучасних інформаційних, аналітичних та експертних технологій. На початковому етапі це може бути робота з електронною поштою, системою електронного документообігу, пошуковими, довідковими та правовими системами, підготовка презентаційних матеріалів для виступів. Від подолання сформованих традицій роботи перших керівників з інформацією в істотній мірі залежатиме рівень культури і ефективності управлінської діяльності.

Усі ці фактори передусім свідчать про недосконалість існуючої системи прийняття управлінських рішень в системі органів державної влади України. В. Горбатенко у навчальному посібнику "Політичне прогнозування" наголошує на тому, що державні рішення є центральною складовою системи державного управління. На механізм прийняття державних рішень впливає їх зв'язок із

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

соціально-політичною, економічною, правовою, ідеологічною та іншими сторонами функціонування суспільства і держави. Тому дослідження процесу прийняття державних рішень потребує вивчення усіх уявлень, які стосуються його структури, функцій та їх взаємодії із зовнішнім середовищем [1, с. 37]. Відтак, управлінські рішення стають ланкою безпосередньої взаємодії органів державної влади та суспільства. Складність та багатовекторність такої взаємодії вимагає застосування в процесі прийняття управлінських рішень найбільш інформаційно-емких та адаптивних аналітичних систем. Так, одним із напрямів вдосконалення процедури прийняття управлінських рішень може стати запровадження в діяльність органів державної влади інформаційно-аналітичної системи, призначеної для збору, консолідації, подальшої обробки та аналізу інформації.

Така система має бути орієнтованою на аналіз: фактичного стану, динаміки і прогнозованого рівня розвитку окремих процесів і соціально-економічного розвитку в цілому; рейтингової оцінки результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також ця система має забезпечувати: інформаційно-аналітичну підтримку виконавчих органів державної влади у формуванні збалансованих планів соціально-економічного розвитку і контролю за їх виконанням; моніторинг балансу бюджетних витрат на різні напрямки розвитку; збір, узгодження, структурування, зберігання, верифікацію і подання поточних та ретроспективних даних по показниками соціально-економічного розвитку; формування та ведення бази планових і фактичних індикаторів розвитку; забезпечення інформаційної взаємодії регіональних органів державної влади з органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади; розробку варіантів планів ведення регулярної діяльності та ін. Орієнтовна функціональна структура такої інформаційно-аналітичної системи може включати: підсистему збору, попередньої обробки та зберігання інформації; підсистему аналізу інформації та прогнозування; підсистему формування інформаційно-аналітичних матеріалів; підсистему подання інформації (рисунок).

Запропонована інформаційно-аналітична система має спиратися на існуючу соціально-економічну інфраструктуру; враховувати масштабність і зміст розв'язуваних задач на відповідному рівні ієрархії управлінської системи. Враховуючи останнє, така система може доповнюватися іншими підсистемами, або навпаки, кількість підсистем може скорочуватися за рахунок поглинання функціоналу одних підсистем функціоналом інших.

У державно-інформаційному просторі виділяються наступні джерела, що об'єктивно породжують управлінську інформацію:

- законодавчі й інші акти, що дають право державним органам і державним службовцям на прийняття певних управлінських рішень або здійснення управлінських дій (рішення та дії з виконання законів й інших нормативних актів);
- звернення громадян у державні органи щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування і захист прав і свобод громадян);
- обов'язкові розпорядження, вказівки (директиви), передані по управлінській вертикалі від вищестоящих державних органів до нижчестоящих, які належить виконувати та які забезпечують цілісність системи державного управління;

– факти, відносини, що виявляються в процесах контролю (зворотний зв'язок), що відображають стан керованих об'єктів, а також рівень функціонування суб'єкта управління;

– кризові (екстремальні) й інші складні ситуації, що потребують оперативного й активного втручання державних органів і посадових осіб (управлінська інформація про стани суспільних процесів). Існування кризових джерел визначає вироблення апріорно необхідних процедур (алгоритмів) управлінських дій. Незважаючи на унікальність кризових ситуацій, повинні бути продумані й відпрацьовані моделі швидкого реагування конкретних державних структур і посадових осіб [2, с. 53].

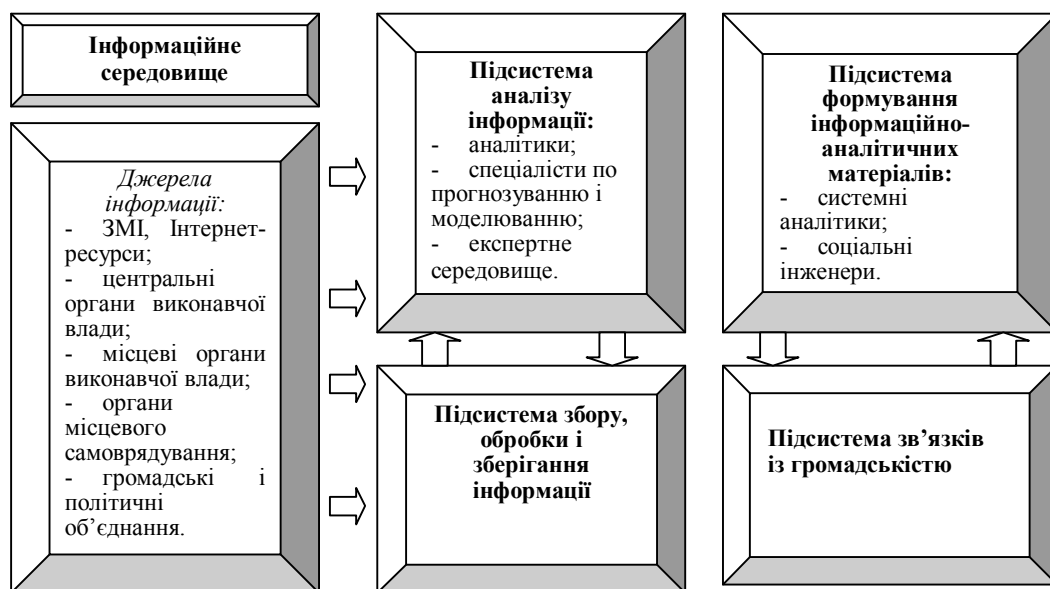


Рисунок. Функціональна структура інформаційно-аналітичної системи прийняття управлінських рішень

На основі конкретних, локальних класифікацій інформації в структурних підрозділах органів управління можливе її впорядкування на рівні всієї управлінської системи. Є різні підходи: з точки зору диференціації офіційної та неофіційної управлінської інформації в структурах державного апарату; з позицій аналізу загальних і функціональних показників; на базі взаємодії підрозділу з іншими структурами органу управління й поза ним тощо.

Важливим є питання про якісний зміст і кількісні потреби в інформації, що циркулює в органах державного управління. Ці аспекти мають найважливіше значення для підвищення ефективності інформаційного забезпечення державного управління. Виокремлюють наступні чинники ефективності державного управління: інформація повинна відповідати балансу цілей, що ставить управлінська структура, і засобам, якими вона має намір їх досягати. Її якісність і достатність дають змогу державній структурі мати перед собою дієвий план, визначати реальні й точні цілі



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

управлінських впливів; наявність механізму взаємодії органу державного управління з постачальниками інформації на основі правових норм, раціональної організації інформаційних потоків, упорядкування процесів її збору і розповсюдження (необхідно передбачити відповідальність за вірогідність, повноту й оперативність інформації, а також її обсяг і конкретну тематику); здійснити систематизацію, обробку, акумулювання й експертизу інформації (ця робота може бути покладена на інформаційно-аналітичний відділ установи). Інформаційно-аналітичні служби поряд з визначенням результативності інформації повинні прогнозувати її вплив на діяльність органу управління. До функцій таких служб належать: узагальнення інформації з конкретного питання, що надходить з різних джерел (відкритих і закритих); систематизація оцінок конкретної проблеми, надання споживачу можливих (у необхідних випадках - альтернативних) варіантів підходу до вирішення проблеми; формулювання висновків на основі аналізу, пропозицій про політичні й організаційні дії органу управління з розглянутого питання (наприклад вжиття конкретних заходів, або залишення проблеми поза увагою). Інформаційна служба повинна відслідковувати інформацію, що надходить до органу управління, і завчасно організувати надходження відсутньої (фактографічної й оцінювальної), а також готувати скорочені документи, що включають опис сутності проблеми, підходи до її вирішення, оптимальний варіант вирішення, супроводжуваний прогнозом позитивних і негативних наслідків.

Головна мета системи інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати вторинну, оброблену інформацію, що є основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети передбачає вирішення низки часткових завдань, таких, як збір первинної інформації, її класифікацію і збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління і його працівниками, підготовку до опрацювання, власне опрацювання (перетворення), подання органу управління в опрацьованому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції тощо. Головною умовою побудови ефективної системи державного управління, заснованого на розмаїтості форм власності, принципах громадянського суспільства, широкому розвитку механізмів самоуправління, повноті прав і свобод особи, головування закону й інших демократичних принципів і цінностей, повинно бути створення інтегрованої інформаційної системи державного управління [3].

Інформаційно-технологічні нововведення в державному управлінні повинні мати комплексний характер, бути пов'язані з одночасним і погодженим використанням інформаційних, організаційних, правових, соціально-психологічних, кадрових, технічних і багатьох інших факторів. Усе це вимагає комплексного підходу, якісної зміни як системи роботи з інформацією, так і функціональної й організаційної структур управління, складу й структури всієї управлінської діяльності, характеру і побудови управлінських відносин та інших управлінських дій.

Формування сучасної інформаційно-аналітичної та програмно-технічної систем підтримки управлінських рішень надасть можливість органам державної влади і місцевого самоврядування повно і оперативно аналізувати та оцінювати ситуацію в усіх сферах і галузях діяльності суспільства. Для цього необхідно

здійснити інтеграцію вже існуючих інформаційних систем органів державної влади і органів місцевого самоврядування та інформаційних ресурсів, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, обробки та передачі даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики.

**Література:**

1. Горбатенко В. П. Політичне прогнозування : навч. посіб. / В. П. Горбатенко, І. О. Бутовська. – К. : МАУП, 2005. – 152 с.
2. Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики) / І. Ібрагімова // Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / [укл. : В. С. Романов, О. І. Кілієвич]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 33–52.
3. Балдин К. В. Управленческие решения : учебник / Балдин К. В., Воробьев С. Н., Уткин В. Б. – 2-е изд. – М. : Дашков и К, 2005. – 494 с.

**Kotkovsky V. R. Informaciyno-analitichne providing of acceptance of administrative decisions is in activity of public authorities.**

*Здійснено теоретичне обґрунтування об'єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі державного управління, розроблено орієнтовну функціональну структуру інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державноуправлінських рішень, запропоновано напрями вдосконалення роботи з інформацією у процесах розроблення і прийняття управлінських рішень.*

**Ключові слова:** державне управління; управлінські рішення; інформаційно-аналітичне забезпечення; суспільний прогрес; діяльність органів державної влади.

*Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.*

**УДК 336:352.075.1**

**О. Ю. Матвеева,**

*к.держ.упр., старший викладач кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ;*

**А. Ю. Мунько,**

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

**РОЗШИРЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО  
ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

*Обґрунтовано необхідність постійного оновлення переліку методів посилення ролі самоврядних органів у диверсифікації регіональних фінансових потоків у контексті децентралізації. Визначено основні напрями розширення управлінських можливостей органів місцевого самоврядування щодо нарощування власної фінансової бази регіонів. Розкрито зміст та сутність методів залучення фінансових ресурсів самоврядними органами як на внутрішніх, так і на зовнішніх ринках капіталу.*

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, органи місцевого самоврядування, державно-приватне партнерство, місцеві запозичення, муніципальні облигації, фонд розвитку.

Реформи місцевого самоврядування, а також реформи адміністративно-територіального устрою держави передбачають суттєве посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, у тому числі за рахунок їх фінансового забезпечення. Зокрема, прийняття Закону України “Про засади державної регіональної політики” [3] спрямовується на реалізацію позитивних зрушень в територіальній організації влади за рахунок покращення умов фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Реформа фінансової децентралізації, результати якої спрямовуються на підвищення власної фінансової спроможності регіонів і посилення їх, потребує переосмислення ролі і значення місцевого самоврядування в забезпеченні заходів реалізації політики регіонального розвитку, а також міри відповідальності за результати та ефект від її впровадження.

Велика увага з боку українських науковців приділяється розгляду процесів фінансового забезпечення регіонів з позиції державного управління регіональним та місцевим розвитком. При цьому напрямкам досліджень у контексті розвитку фінансового ресурсу регіонів з безпосереднім впливом місцевого самоврядування приділяється помітно менше уваги. Проблеми нарощування фінансового потенціалу регіонів з боку органів місцевого самоврядування за окремими його складовими (комунальна власність, земельні ресурси, інвестиційні ресурси тощо) ґрунтовно розглядаються в роботах О. Бобровської, Н. Дацій, І. Гарькавого, В. Ольшанського, О. Чеботарьовою, М. Ольховської та інших. У контексті трансформаційних процесів із 2015 р. у напрямку децентралізації повноважень способи формування власної фінансової бази органами місцевого самоврядування набувають ширшого значення та потребують подальших досліджень.

Метою статті є дослідження та визначення шляхів розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо розвитку ресурсного потенціалу регіону та посилення його фінансової спроможності.

Посилення ролі органів місцевого самоврядування у створенні фінансової бази регіонального розвитку, нарощення фінансового потенціалу територій полягає у використанні наступних інструментів регулювання економічного розвитку:

– інвестиції з чистого операційного прибутку (інвестування коштів профіциту місцевих бюджетів, який сформувався на кінець року, у проекти розвитку територій);

– місцеві запозичення;

– доходи від розміщення муніципальних облігацій;

– кошти фондів розвитку;

– кошти проектів та гранти.

Усі наведені інструменти виступають альтернативою податковим надходженням до місцевих бюджетів, що, як відомо, складають основу фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Використання органами місцевого самоврядування перелічених інструментів лежить у площині залучення додаткових джерел фінансового забезпечення розвитку територій, що акумулюються не стільки у державному секторі, скільки на внутрішніх та зовнішніх ринках.

Упровадження механізмів співпраці органів місцевого самоврядування з підприємствами різних форм власності на основі формування ефективних систем державно-приватного партнерства інтегрує їх зусилля в напрямі віднаходження альтернативних джерел фінансування проектів розвитку та підйому регіональної економіки.

Державно-приватне партнерство – це різноманіття моделей співпраці органів місцевого самоврядування з приватними інститутами, що спрямовані, передусім, на пошук можливостей фінансування проектів соціально-економічного розвитку території. Законодавчо в Україні сутність державно-приватного партнерства зводиться до передачі державним партнером (на місцевому рівні – органи місцевого самоврядування) приватному партнеру тих чи інших функцій із управління комунальним майном, об'єктами комунальної власності з метою забезпечення процесів продуктивної життєдіяльності територіальної громади на чітко встановлених умовах та на основі слідування принципу ефективного розподілу ресурсів, вигод, відповідальності й ризиків [2].

Нині виокремлюють такі форми державно-приватного партнерства:

– оренда – надання приватному партнеру активів територіальної громади у тимчасове користування на основі договору оренди;

– концесія – надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування на платній строковій основі юридичній або фізичній особі права на створення та експлуатацію об'єкта комунальної власності, за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань, майнової відповідальності, а також можливого підприємницького ризику [1];

– утворення спільного підприємства за участю приватного партнера на визначених умовах щодо розподілу відповідальності та прибутку від підприємницької діяльності між ним та самоврядним органом;

– укладання прямої угоди про співробітництво між самоврядним органом та приватним партнером щодо розподілу функцій, за умовами якої приватному партнеру на платній основі і на певний термін надаються виняткові права на здійснення певного виду діяльності, вказаній в угоді.

Вибір оптимальної форми державно-приватного партнерства залежать від виду послуг, які орган місцевого самоврядування планує надавати одноосібно або спільно з приватним партнером, та власника активів (орган місцевого самоврядування, орган місцевої виконавчої влади або приватний партнер), який несе ризик, а також терміну дії договору. За договором приватний партнер, як правило, надає не тільки капітал і власні знання, а й забезпечує доступ до технологій управління, його методів, які призводять до підвищення ефективності реалізації проекту. Тому державно-приватне партнерство характеризується більш високою ефективністю обміну інвестиціями, зменшення ризиків, розподілу відповідальностей та прибутків між партнерами, ніж одноосібна діяльність самоврядного органу.

Щодо фінансового аспекту реалізації проектів місцевого розвитку, органи місцевого самоврядування можуть використовувати надлишки їх чистого операційного прибутку для фінансування інвестиційних проектів. Це означає, що

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

витрати, закладені у кошторис проекту, будуть профінансовані відповідно до отриманого річного профіциту місцевого бюджету. Під чистим операційним прибутком місцевих бюджетів розуміють суму поточних доходів, що залишилися після виплати заробітної плати, здійснення експлуатаційних витрат і обслуговування боргу. Він може бути використаним для фінансування капітальних видатків. Рівень профіциту бюджету визначає обсяг фінансування, що може бути виділений самоврядним органом для цілей фінансування проектів місцевого розвитку.

Інвестиційні проекти мають бути реалізовані в межах наявного профіциту, на відміну від методу, у якому позикові кошти виділяються, а потім погашаються з доходів, що генеруються проектом. Такий вид фінансування характерний для короткострокових проектів, які не підпадають під законодавчо визначене поле фінансування проектів розвитку за рахунок залучення середньо- та довгострокових стратегічних інвестицій. Відповідно, він помітно розширює можливості органів місцевого самоврядування щодо забезпечення соціально-орієнтованого розвитку регіону та посилює їх роль у реалізації державної політики регіонального розвитку.

Окрім інвестицій, достатньо розповсюдженим інструментом залучення фінансових ресурсів для реалізації проектів місцевого розвитку, а також задоволення найгостріших потреб громади є запозичення. Практика здійснення органами місцевого самоврядування місцевих запозичень як інструменту використання внутрішнього капіталу регіону не є новою для України. За їх допомогою органи місцевого самоврядування можуть отримати доступ до внутрішніх та зовнішніх ринків капіталу. Така діяльність самоврядних органів здебільшого пов'язана зі здійсненням місцевих запозичень – з метою реалізацію цільових проектів місцевого розвитку або обслуговування боргу.

Щодо обслуговування місцевого боргу та його прямого фінансування за рахунок запозичених ресурсів, ця перспектива передбачає вибір широкого спектру варіантів – від отримання запозичень або кредиту з державних банків до випуску боргових цінних паперів й розміщення їх на міжнародних фондових ринках. Використання органами місцевого самоврядування механізму позикового фінансування має ряд переваг. По-перше, взяття на себе боргових зобов'язань дисциплінує органи місцевого самоврядування, змушуючи їх визначати основні інвестиційні пріоритети. Крім того, здатність місцевого самоврядування здійснювати своєчасне фінансування комплексу заходів регіонального розвитку дозволяє заощадити фінансові ресурси, обсяги яких деяких випадках виявляються більшими, ніж вартість кредиту.

Гарантії виконують важливу роль у залученні зовнішніх фінансових ресурсів. В Україні законодавчо визначено такі рівні надання гарантій:

– урядовий – гарантії надаються центральними органами виконавчої влади з метою здійснення фінансової підтримки місцевого самоврядування, що робить запозичення найдешевшим способом фінансування.

– місцевий – органи місцевого самоврядування надають гарантії платоспроможності з метою підтримки розвитку муніципальних підприємств за рахунок власних доходів (доходи відповідного місцевого бюджету). Також органи

місцевого самоврядування можуть вимагати від незалежних організацій, зокрема таких, як комунальні підприємства, видання муніципальних гарантій для підтримки здійснення відповідної угоди. У цьому випадку органи місцевого самоврядування економлять бюджетні кошти, хоча існує ризик втрати платоспроможності (позичальник може виявитися неспроможним оплатити вартість обслуговування та погашення боргу), тоді органи місцевого самоврядування будуть змушені погасити кредит за рахунок коштів місцевого бюджету.

Тому процесу здійснення запозичень або залученню капіталу в один із перелічених способів передують планування, що, як правило, включає три етапи:

1. Ідентифікація проблем та визначення пріоритетності потреб розвитку місцевої інфраструктури, що вимагає здійснення капітальних витрат.

2. Оцінка можливостей залучення зовнішніх ресурсів, необхідних для реалізації пріоритетних місцевих проблем, які можливо отримати в межах чинного законодавства.

3. Вибір оптимальної комбінації залучення фінансових ресурсів.

Щодо потреб місцевого самоврядування та можливостей їх фінансування, існує ряд загальних умов ефективного отримання та використання зовнішніх коштів, які сформовані згідно з рекомендаціями експертів Світового банку. Основними з них є наступні вимоги:

– чітка та послідовна програма освоєння капіталовкладень із визначеними етапами реалізації конкретного проекту, що виступає важливим інструментом залучення фінансових ресурсів відповідно до цілей розвитку регіону;

– докази того, що зовнішні кошти використовуватимуться для фінансування цільових проектів, і в розпорядженні відповідного органу місцевого самоврядування є достатньо бюджетних ресурсів для експлуатації та технічного обслуговування нових інфраструктурних об'єктів;

– своєчасна і повна фінансова звітність, прозорий і збалансований бюджет, наявність операційного профіциту [5].

Важливу роль у побудові регіональних кредитних ринків та зміцнення потенціалу органів місцевого самоврядування щодо підготовки та оцінки інвестиційних проектів відіграє створення спеціалізованих установ.

Уряди розвинених країн створюють різноманітні фонди, що постає ефективним способом надання територіям коштів для фінансування потреб їхнього розвитку на безоплатній та безповоротній основі, а також у формі довгострокового кредиту за процентними ставками, нижчими за ті, що пропонуються на внутрішньому ринку комерційними банками. У той же час вони часто надають технічну допомогу в розробці проектів інфраструктурного розвитку, структуруванні та підготовці кадрів для їх реалізації та обслуговування. Фонди розвитку передбачають можливість використання фінансових інструментів та механізмів, що поєднують власний капітал місцевого самоврядування із грантами від урядів інших держав, кредитів та коштів донорських організацій.

Розвинені країни надають кошти органам місцевого самоврядування переважно для фінансування проектів розвитку місцевої інфраструктури. Більша частина проектів реалізується за рахунок коштів фондів за умови здійснення паритетного співфінансування з місцевих бюджетів.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Так, на сьогоднішній день більше 60 країн світу організували та впровадили в державну управлінську практику залучення коштів муніципальних фондів розвитку (Municipal development funds), як правило, за підтримки міжнародних організацій (Болівія (Servicio Nacional de Desarrollo Urbano); Колумбія (Findeter); Чехія (Municipal Finance Co); Грузія (Municipal Development Fund) та ін.).

Все більшої популярності при цьому набуває практика випуску муніципальних облігацій. Вони широко використовуються у США як інструмент залучення інвестицій у розвиток територій та безпосередньо інституту місцевого самоврядування. Але такий інструмент є менш популярним в Європі, особливо у Франції та Німеччині, де самоврядні органи мають можливості запозичувати кошти у спеціалізованих банків, таких як Dexia, на достатньо вигідних для них умовах. Враховуючи відсутність в Україні подібних фінансових установ, випуск облігацій може стати ефективним способом забезпечення реалізації політики регіонального розвитку, на який органи місцевого самоврядування матимуть вплив.

Муніципальна облігація – це боргове зобов'язання, що випускається місцевим органом влади або органом місцевого самоврядування та підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість паперу з виплатою певного доходу згідно з графіком платежів. Таким чином, застосування самоврядним органом такого фінансового інструменту як муніципальна облігація передбачає формування трьохстороннього зв'язку у сфері кредитування: емітент-позичальник – тримач-кредитор – купон-інтерес. Мета випуску і розміщення органом місцевого самоврядування муніципальної облігації є аналогічною залученню банківського кредиту – отримання коштів на умові платності, у тому числі, за рахунок виплати їх альтернативної вартості інвестором. Емітент (орган місцевого самоврядування) виставляє облігації на продаж широкій аудиторії (або лише інвестиційному банку) і використовує доходи від продажу облігацій для фінансування інвестиційних проєктів.

Нині українські самоврядні органи можуть розміщувати: відсоткові облігації, за якими передбачається виплата відсоткових доходів; цільові облігації, виконання зобов'язань за якими здійснюється шляхом передачі товарів або надання послуг відповідно до вимог, встановлених проспектом емісії, а також шляхом сплати коштів власнику; дисконтні облігації, що розміщуються за ціною, нижчою ніж їх номінальна вартість [4].

Важливим етапом, що передує випуску облігацій, і, відповідно, вкладенню у них фінансових ресурсів інвесторів, є визначення кредитного рейтингу емітента. Кредитні рейтинги оцінки кредитоспроможності місцевого самоврядування щодо випуску муніципальних облігацій здійснюються визнаними рейтинговими агентствами, які мають високий ступінь громадської довіри. Рейтингові агентства відіграють ключову роль у забезпеченні ринку інформацією про спроможність органів місцевого самоврядування випускати боргові зобов'язання та оплачувати їх у встановленому обсязі та у визначені терміни. Відповідно муніципалітети повинні систематично вживати заходів щодо підвищення свого кредитного рейтингу, формувати позитивний імідж як кредиторів і позичальників.

Розвиток ринку муніципальних облігацій залежить також від розміру внутрішнього боргу, фінансових механізмів, що застосовуються на ринку, та

законодавства, що регулює та регламентує процес здійснення запозичень органами місцевого самоврядування. Щодо законодавчої сфери регулювання цього процесу, то нормативні положення про місцеві запозичення мають базуватися на необхідності виконання чотирьох правил:

- цільове використання кредитних коштів;
- орієнтація на інфраструктурний розвиток: кредит повинен обслуговувати довгострокові інвестиційні проекти, а не поточні витрати;
- наявність граничної межі боргу: борг та його обслуговування повинні бути обмеженими встановленим відсотком від виручки;
- наявність закріплених джерел фінансування та обслуговування боргу.

Для більшості сучасних країн, серед яких Україна не стала виключенням, актуалізувалася орієнтація на підтримку розвитку малого та середнього підприємництва, для успішного розвитку якого основою та базовою характеристикою має виступати інноваційна спрямованість.

Тому органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади України повинні систематично вживати відповідні системні заходи щодо посилення інноваційної орієнтації суб'єктів малого і середнього бізнесу. Вони полягають, зокрема, у реалізації таких завдань:

- стимулювати інноваційне підприємницьке мислення серед молоді, зокрема, шляхом відображення відповідної позиції на рівні шкільних програм (підприємництво як ключовий напрям індивідуального розвитку);
- оцінювати варіанти введення та послаблення режиму розміщення приватних транскордонних інвестицій з метою виходу України на європейські та світові ринки венчурного капіталу;
- пропонувати допомогу починаючим підприємцям у розробці високоякісної інвестиційної програми;
- здійснити розробку стратегії створення інноваційних кластерів на місцевому рівні;
- заохочувати підприємців до участі в інноваційних кластерах, а також співробітництва в рамках транснаціональних кластерів;
- вживати заходів щодо полегшення доступу підприємців на внутрішні та зовнішні ринки, зокрема, ринки позикового капіталу;
- підтримувати участь малого та середнього підприємництва в процесах обміну знаннями, у тому числі, за рахунок запуску пілотного проекту фінансової допомоги комерціалізації інтелектуальної власності;
- сприяти активізації участі малого та середнього підприємництва у роботі, що виконуються вищими навчальними закладами України і Європи, а також науково-дослідними інститутами у сфері побудови економіки знань;
- сприяти доступу підприємств до схем еко-аудиту та управління бізнесом через спрощені екологічні процедури, зниження зборів, а також надання їм можливості створення еко-інноваційного кластера;
- сформувати бізнес-інноваційну мережу експертів з метою забезпечення надання допомоги невеликим компаніям щодо використання наявних у регіоні можливостей розвитку власного бізнесу, просування його продуктів та послуг на внутрішньому та зовнішньому ринках;



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

– розробляти нові форми підтримки інноваційних стартапів (проектів реалізації й розвитку інноваційних бізнес-ініціатив);

– сприяти побудові соціально-орієнтованої моделі регіонального розвитку за рахунок активізації і консолідації зусиль бізнесу та громади.

Виходячи з вищенаведеного, роль органів місцевого самоврядування у формуванні власної фінансової бази залежить не тільки від переданих їм у межах трансформацій системи міжбюджетних відносин джерел наповнення місцевих бюджетів, а й від якості та повноти реалізації заходів щодо управління наявним фінансовим потенціалом. Ураховуючи динамізм змін системи державного управління та місцевого самоврядування, що на сучасному етапі розвитку Української держави характеризується реалізацією ґрунтовних реформ, слід зазначити, що вичерпного переліку методів посилення ролі самоврядних органів у диверсифікації фінансових потоків всередині регіональної системи апріорі не може існувати в силу посилення дії ринкових чинників на ці процеси. Набір методів постійно розширюється, доповнюється новими методами та інструментами управління. Тому продовження систематичних досліджень у цьому напрямку має особливу актуальність з огляду на незбалансованість розвитку територіальних систем в умовах поглиблення ринкових відносин. Передбачається обов'язковість урахування досвіду розвинених країн світу та країн, що успішно розвиваються, у напрямі залучення альтернативних фінансових ресурсів поряд із використанням наявного фінансового потенціалу територій.

### Література:

1. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку : навч. посіб. – К. : Центр громад. експертизи ; Проект “Місцевий економічний розвиток міст України”, 2013. – 176 с.

2. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404–VI, зі змінами і допов. від 2 груд. 2012 р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.

3. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156–VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156>.

4. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23 лют. 2006 р. № 3480–IV, зі змінами і допов. від 17 верес. 2015 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.

5. Municipal Finances / С. Farvacque-Vitkovic, М. Kopanyi [Ed.]. – The World Bank, Washington : Library of Congress, 2014. – 399 p.

### **Matveeva O. Y., Munko A. Y. Empowering of local self-government financial providing for purposes of regional development.**

*The need for constant updating of the methods of local self-government's role strengthening in regional financial flows diversifying in the context of decentralization is proved. The main directions of local self-government management capacities expansion to build their own financial base of regions are determined. The nature of the methods of financial resources attracting by self-governing bodies from both domestic and foreign capital markets was disclosed.*

**Key words:** financial decentralization, local-self government, public-private partnership, local borrowing, municipal bonds, development funds.

*Надійшла до редколегії 16.11.2015 р.*

**УДК 352.075**

**О. С. Гірман,**  
*аспірант ХарПІ НАДУ,  
м. Харків*

## **ГЕНЕЗИС ІДЕЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІСТОРІЇ НАУКОВОЇ ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДУМКИ**

*Розглянуто історію розвитку наукової думки щодо місця та ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління. Виділено дві ключові теорії місцевого самоврядування: громадівську і державницьку. Доведено важливість їх синтезу для розробки сучасної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, державне управління, історія, функції, відносини, право, громада, суспільство, самоорганізація.

Розвиток і подальша інституціоналізація місцевого самоврядування в Україні спричиняють необхідність вирішення низки світоглядних, методологічних, соціальних і політичних проблем, які, у свою чергу, потребують ґрунтовного наукового опрацювання. Це, зокрема, проблеми відносин між державою, громадськістю й органами самоорганізації; обсягу і змісту повноважень місцевих органів влади щодо соціально-економічного розвитку територій, співвідношення політики та адміністрування в системі публічного врядування на місцях; змісту адміністративно-територіальної реформи тощо. Про актуальність теоретичного аналізу місцевого самоврядування свідчить і той факт, що його роль у розвитку сучасної української держави стає об'єктом численних наукових і політичних дискусій, особливо у зв'язку з пошуком оптимальних шляхів розвитку системи регіонального управління та модернізації системи влади на місцях. Зазначене вимагає здійснення теоретичного осмислення розвитку наукових уявлень щодо інституту місцевого самоврядування, його сутності, соціальних функцій і місця в системі публічного управління.

Варто відзначити, що тематика місцевого самоврядування є однією з центральних у сучасній науці державного управління. Так, зокрема, організаційно-правові принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування досліджували Я. Жовнірчик, І. Ковтун, В. Куйбіда і Р. Плющ, організаційно-економічні механізми розвитку місцевого самоврядування – Є. Бабенков, Ю. Куц, В. Мамонова, В. Федотов, конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії органів місцевого самоврядування та державного управління – Ю. Бітяк, В. Борденюк, А. Гаман, О. Євтушенко, Г. Чапала, місце місцевого самоврядування в процесах державного будівництва – Р. Бедрій, І. Бодрова, С. Бурда, П. Ворона, В. Демиденко, В. Загуменник, А. Колодій, В. Рубцов, А. Трачук, С. Фіалко, формування кадрового потенціалу місцевого самоврядування в Україні – І. Козюра, Ю. Сурмін та ін. Між тим, історичний та теоретичний аналіз інституціональних аспектів розвитку місцевого самоврядування часто залишається поза увагою вітчизняних дослідників.

Виходячи із зазначеного, метою статті є визначення основних підходів в історії державноуправлінської наукової думки щодо сутності місцевого самоврядування та його місця в системі публічного управління.

Ідея самоврядування є однією з центральних в історії та теорії науки державного управління. Вона розвивалася і знаходила практичне втілення в різних формах управління громад, але в той же час у своєму розвитку пройшла тривалий шлях, відзначений низкою проміжних понятійних синтезів, мала тривалий період генезису та розвитку.

Ідея самоврядування як одного з основних європейських державно-правових інститутів сходить до епохи античності. Демократичне самоврядування у вигляді полісної демократії формувалося як альтернатива монархічній і аристократичній владі, а тому виступало, насамперед, формою державного управління, а не самоврядування в загальноприйнятому сучасному розумінні цього слова. Точніше кажучи, в полісній демократії державне управління та місцеве самоврядування виступали в єдиній і нероздільній формі. Саме тому загальнотеоретичні концепції політико-правового характеру Платона, Аристотеля, Демосфена та інших давньогрецьких мислителів можуть з повним правом розглядатися і як вихідна основа побудови сучасних теорій державного управління, і як первісна спроба теоретичного розгляду ідеї місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що і Платон, і Аристотель в цілому негативно ставилися до самоврядування. Аристотель послідовно критикував демократію, віднісши її до “найгірших” форм управління у своїй класифікації [1; 2]. Платон був прихильником аристократичної форми правління, відносячи до аристократів кращих не за народженням, а за здатністю осягати суть речей (філософів) [7]. Звідси випливає певне зневажливе ставлення до самоврядування як до форми управління, що несе в собі стихійне, непередбачуване, ірраціональне, архаїчне начало.

Утім, негативне ставлення до самоврядування не виключало ідею громадянськості, яка грала важливу роль у теорії держави античних мислителів. Зокрема, влада, на думку Аристотеля, повинна належати багатьом, тому що багато краще кожного окремо [2, с. 377]. Саме тому Аристотель уважав громадянином лише того, хто брав активну участь в управлінні громадськими інститутами та діяльності судів.

Відзначимо, що держава, за Аристотелем, – продукт природного розвитку. Вона, за його міркуваннями, розвинулася з сім'ї і самоврядних селищ (сукупності селищ) як всеосяжна і найбільш досконала форма спілкування людей. Саме в державі, на його думку, всі інші форми спілкування досягають своєї мети (благого життя) і завершення. Тому державу він представляв своєрідною сферою щасливого життя. З іншого боку, оскільки люди – натури політичні, які через внутрішні спонукання вступають в союзи для досягнення блаженного життя, в державі, на думку Аристотеля, завершується генезис політичної природи людини. Таким чином, держава, на його думку, не просто вища форма спілкування, але ще й сукупність самоорганізованих громадян. Відповідно, можна стверджувати, що, за Аристотелем, самоврядування є формою реалізації громадянської природи людини.

При цьому політію, що містила в собі ознаки олігархії і демократії, і яку Аристотель вбачав ідеальною формою правління, можна назвати певною мірою синтезом державного управління та місцевого самоврядування.

У свою чергу, для Демосфена сутність держави, зміст її законів є проявом внутрішніх відносин її громадян [3]. При цьому одним з основних системоутворювальних елементів держави він вважав громадянську масу – самоорганізоване суспільство. Громадянська маса у Демосфена є настільки ж значущою для розвитку держави, як закон і право. З точки зору Демосфена, держава створюється саме громадянською масою і формалізується у вигляді системи законів та установ. Таким чином державні інститути – це знаряддя практичного виявлення волі громадянської маси, що проявляється її кращою частиною, оскільки саме ця краща частина заповнює завдяки своїм якостям виборні органи влади. Влада ця реалізується завдяки законам, сила і дієвість яких величезні завдяки усвідомленню громадянською масою необхідності абсолютної покори їм. При цьому закони представляються Демосфеном не як абстрактні норми – вони створюються громадянською масою для регулювання повсякденного громадянського побуту і несуть функцію гарантів цивільних прав для всього вільного населення держави.

Відзначимо, що вчення Демосфена про роль законів у державному управлінні можна розглядати як перший етап на шляху розвитку вчення про інституціоналізацію місцевого самоврядування.

Учення Демосфена знайшло своє продовження у творах Перикла, Протагора, Геродота, Анаксагора та інших давньогрецьких філософів, які, на відміну від Платона та Аристотеля, у своїх уявленнях про державу почали відходити від вузьких рамок полісів, а міркували про політичний устрій всееллінського масштабу. Широке державне об'єднання полісів, як зазначали вони, можливо за умов наявності сильної системи права. У той же час, як, зокрема, відзначав Демосфен, у такому політичному об'єднанні єдиною можливістю зберегти демократичні традиції античної громадськості є розвиток самоврядування на рівні окремого поселення [3].

Отже, у давньогрецькій філософії був закладений один з ключових принципів сучасного державотворення: велика держава не може бути демократичною без наявності дійового місцевого самоврядування. Таким чином сутність місцевого самоврядування виражається в тому, що саме в ньому починають формуватися основи людських відносин щодо співіснування та гармонійного розвитку, проявляє свою природу соціогенез відносин особистості і влади та одночасно закладаються ознаки державності і громадянськості.

Але, зрозуміло, у Давній Греції ще не можна було говорити про місцеве самоврядування в сучасному розумінні цього слова. Більшу увагу античні мислителі, як і автори середньовіччя (Августин, Фома Аквінський, Боден та ін.) все ж таки приділяли основам формування і розвитку держави.

Виникнення інституту місцевого самоврядування в сучасному розумінні цього слова пов'язане з розвитком капіталістичних суспільних відносин, з процесами становлення громадянського суспільства і держави як самостійних і відносно незалежних один від одного соціальних інститутів.

Так, ідеологом зароджуваного громадянського суспільства став Дж. Локк, який підкреслював особливе значення громадянського суспільства та його інститутів для розвитку держави. У його вченні загальний закон, яким повинні керуватися держави, – це громадський закон, який стає для держави природним, соціально обумовленим і виправданим потребами суспільства та інтересами її громадян [5].

У XIX ст. в державноуправлінській думці склалися два основних підходи до трактування поняття місцевого самоврядування, що зумовили і два типи теорії місцевого самоврядування: “громадівську” і “державну”. Більш ранньою є громадівська теорія. Її представники дотримувалися ідеї про надання громадянам, які проживають на певній території, права самостійно вирішувати питання місцевого рівня без участі органів державної влади в межах чинного законодавства. Таким чином, держава здійснювала лише нагляд у сфері правозастосування. При цьому передбачалася необхідність чіткого розмежування функцій між державними і місцевими органами в рамках сфери їхніх інтересів: загальнодержавних – політичних і місцевих – культурно-господарських.

“Громадівській” теорії передувала так звана теорія вільної громади, яка отримала поширення у Франції та Бельгії. Найбільш яскраве практичне втілення теорія вільної громади отримала в Бельгійській конституції 1831 р., яка містила окрему статтю, присвячену громадівському управлінню і, найголовніше, визнавала муніципальну владу як четверту владу в державі (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою), відстоюючи тезу: громада старше держави; закон її знаходить, а не створює [6, с. 131].

В основу теорії вільної громади покладено наукові погляди А. де Токвіля [9]. Активно розвивали цю теорію Г. Гербер, Р. Аренс, Е. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер та інші науковці. Вони вбачали сутність самоврядування в наданні населенню певного територіального утворення можливості самому визначати свої суспільні інтереси. При цьому за урядовими органами залишалося лише ведення суто державних справ.

Сутність теорії вільної громади зводилася до такого: громади за своєю природою самостійні, вони не створені державою, оскільки виникли раніше за неї, і тому мають природне право самостійно управляти своїми власними справами. Звідси до поняття самоврядування було включено такі елементи:

1. Управління власними справами громади, відмінними за своєю природою від справ державних.
2. Виборність органів місцевого самоврядування виключно членами громади.
3. Невтручання державних органів до власної компетенції громади.

Прихильники теорії вільної громади вважали, що право громади на завідування своїми справами настільки ж природно і невідчужуване, як права людини. Вони доводили, що громада є первинною по відношенню до держави, тому остання повинна поважати свободу громадівського управління. Громада, вважали вони, має право на самостійність і незалежність від державної влади за своєю природою, причому держава не створює громаду, а лише визнає її.

У цій теорії підкреслювалося, що історично первинна саме громада, а не держава, що власні справи громад відмінні за своєю природою від справ

державних, а державні органи не вправі втручатися в них і повинні лише стежити за тим, щоб громада не виходила за межі своєї компетенції. Відповідно, інтереси суспільства протиставлялися інтересам держави, відстоювалося право громад самостійно займатися місцевими господарськими справами, а місцеве самоврядування розглядалося як суспільний інститут, що функціонував незалежно від державної влади (зі своїми фінансами, системою контролю тощо). Громадівська теорія, таким чином, виходила, з протиставлення: громади – державі, громадських інтересів – інтересам політичним. У зв'язку з цим висувалася вимога чіткого розмежування сфери інтересів громади і держави.

У другій половині XIX ст., коли стала очевидною суперечливість теорії “вільної громади”, її прагнули доповнити “господарською” теорією, що спирається не тільки на визнання самоврядної громади відмінним від держави суб'єктом права, але й на сам зміст самоврядної діяльності. Базові аргументи на її користь були представлені в роботах німецьких правознавців Р. Моля і О. Гірке. Ця концепція прагнула знайти матеріальні відмінності у правомочності державних органів та органів місцевого самоврядування. Ця відмінність вбачалася в тому, що самоврядування представлялося завідуванням справами недержавного управління, а власними справами самоврядних одиниць, які тлумачилися як суто господарські. Послідовне відстоювання цієї точки зору призводило до твердження, що самоврядування – це приватний союз, аналогічний іншим приватним корпораціям [4, с. 84].

Прихильники даного підходу стали розрізняти власну і доручену компетенцію органів самоврядування. Держава, на їх думку, може переносити на громади багато завдань державного управління, і в такому випадку, дійсно, не можна говорити про недержавний характер цієї діяльності. Але у громади є і свої власні справи, завідування якими і становить сутність самоврядування.

Хоча “господарська” теорія і набула широкого розповсюдження, вона не відповідала тому місцевому самоврядуванню, яке існувало в дійсності. Адже органи місцевого самоврядування, крім суто господарських справ, здійснюють низку заходів, які не є байдужими для держави (здійснення протипожежних заходів, соціальна підтримка певних категорій населення тощо). Образно кажучи, провести чітку межу між громадськими справами і справами місцевого господарювання досить важко.

Відповідно, на зміну “господарській” теорії прийшла “державна” теорія самоврядування, основні положення якої були сформульовані німецькими дослідниками Л. Штейном і Р. Гнейстом.

Так, Л. Штейн розглядає місцеве самоврядування як елемент загальної системи “внутрішнього управління” [10]. Дослідник у самоврядуванні бачив, насамперед, результат покладання на місцеве самоврядування завдань державного управління, службу місцевого суспільства державним інтересам і цілям. У рамках даної теорії місцеве самоврядування передбачає не протиставлення суспільства і держави, а свого роду долучення суспільства до “державної служби”.

Завдання науки про управління державою і суспільством полягає, на думку Л. Штейна, у виведенні всіх функцій управління з вишого, абстрактного поняття про державу. Держава, подібно особистості, має свій характер (“Я”), свою волю і свою дію, але в державі, як у вищій формі особистості, ці елементи стають

самостійними організаціями. “Я” держави має своїм органом главу держави. Державна воля проявляється в законодавстві. Нарешті, діяльність держави проявляється в управлінні. Управління, за Л. Штейном, є тією сферою державного життя, в якій воля держави, через діяльність спеціальних органів перетворюється на природні елементи державного організму.

Діяльність держави, за Л. Штейном, полягає не тільки у виданні загальних або абстрактних норм для регулювання відносин громадян з суспільством і державою, але і в регулюванні конкретних або індивідуальних відносин. У першому випадку йдеться про законодавчу діяльність, у другому – про адміністративну діяльність або про те, що Л. Штейн і називав управлінням. Таким чином держава не може обмежуватися виданням загальних норм, що визначають юридичний порядок, в межах якого повинні діяти як приватні особи, так і органи державної влади. Поряд з цим за допомогою цілеспрямованої діяльності виконавчої влади вона повинна вживати заходів щодо вирішення конкретних суспільних проблем і створення умов для самореалізації кожної людини.

Самоврядування Л. Штейн пов’язує з принципом свободи особистості. “Свобода державного устрою полягає в праві громадян брати участь у реалізації державної волі; свобода виконання – у праві їх брати участь у діяльності виконавчої влади за допомогою самоврядування та союзу” [10, с.71].

За твердженням Л. Штейна, властива особистості якість самоврядування генетично містить поняття громадського самоврядування, яке розпадається на три різні за своїми функціями і правами елементи:

– земство (в оригіналі – *Landschaft*) – пов’язана з історичними традиціями і генезисом самоврядування окремих областей;

– громада – інституціоналізована форма самоврядування, відмінною рисою якої Л. Штейн називав наявність виборних органів управління, при цьому він підкреслював, що ця форма державного і суспільного життя має найбільшу перспективу в політичному житті Європи;

– корпорація – пов’язана переважно з господарською діяльністю (“корпорації суть організми самоврядування для досягнення певної мети на основі власного майна”).

Розглядаючи функції самоврядування, Л. Штейн розрізняв ті, що виражають внутрішню природу і потреби самоврядних громад (їх він називав природними, або вільними, функціями); і ті, які обумовлені зв’язком громади з державою (їх він називав службовими, або державними). Останні на його думку, делегуються державою. У межах же місцевих кордонів і потреб так звані вільні функції виражають внутрішню природу громадського самоврядування. Отже, місцеве самоврядування, за Л. Штейном, реалізує функції держави тільки чітко визначених випадках. А в основних своїх функціях воно виражає інтереси і внутрішню природу історично сформованих громад. Розкриваючи правову природу місцевого самоврядування, Л. Штейн концентрує увагу на трьох основних поняттях:

– юридичної особи, статус якої повинні мати громади;

– автономії (“автономія є право юридичної особи за допомогою своїх органів ухвалювати рішення і діяти на правах виконавчої влади по відношенню до своїх співчленами”);

– державного нагляду, значення якого Л. Штейн бачив у збереженні єдності держави і суспільства як цілого (“зміст права такого нагляду полягає тому в тому, щоб підтримувати гармонію між автономією в устрої та управлінні самоврядних тіл і законами управління державою” [10, с. 34]).

Надалі теорія Л. Штайна була розвинена Р. Гнейстом, який у своїх роботах орієнтувався на англосаксонські традиції місцевого самоврядування [8]. Зокрема, він виступав проти залучення найманих службовців на роботу в органи місцевого самоврядування, вважаючи, що вона повинна бути почесним обов’язком.

Таким чином, проведене дослідження довело, що місцеве самоврядування має глибокі історичні традиції, виступаючи формою місцевого управління і формою самоорганізації громадянського суспільства, що спирається на норми права і що дозволяють реалізовувати свою владу на місцевому рівні. Місцеве самоврядування удосконалювалося в міру розвитку суспільства. Воно не було нав’язано суспільству державою. Останнє лише давало форму правової інституціоналізації історично сформованим традиціям самоврядування, хоча при цьому багато в чому визначало і стимулювало їх розвиток.

З теоретичної точки зору найбільше поширення отримали дві концепції місцевого самоврядування: громадівська (А. де Токвіль, Г. Гербер, Р. Аренс, Е. Мейер, О. Лабанд, О. Ресслер) і державницька (Л. Штейн, Р. Гнейст). Обидві зберігають актуальність і в наші дні. Так, зокрема, перша має значущість з точки зору констатації наявності у громади інтересів, відмінних від інтересів держави. Друга представляє інтерес з точки зору констатації юридичної природи самоврядування, заснованій на трактуванні його функцій. Співвідношення цих функцій базується на синтезі трьох правових понять: поняття юридичної особи, статус якої повинно мати місцеве самоврядування; його автономії; державного нагляду. Останнє має неабияке значення для збереження єдності держави і суспільства як цілого.

Між тим подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні має забезпечуватися завдяки синтезу двох зазначених концепцій, що дозволяє, на нашу думку, поєднувати інтереси окремого (громадянина, громади) і цілого (суспільства) в системі соціальних та публічно-управлінських відносин.

Конкретні заходи щодо розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні стануть предметом подальших досліджень.

#### **Література:**

1. *Аристотель*. Сочинения : в 4 т. / Аристотель ; [ред. и вступ. ст. И. Д. Рожанского]. – М. : Мысль, 1981. – Т. 3. – 616 с. – (Серия “Философское наследие”).
2. *Аристотель*. Сочинения : в 4 т. / Аристотель ; [пер. с древнегр. ; общ. ред. А. И. Доватура]. – М. : Мысль, 1983. – Т. 4. – 830 с.
3. *Демосфен*. Речи : в 3 т. / Демосфен ; [отв. ред. Е. С. Голубцова, Л. П. Маринович, Э. Д. Фролов]. – М., 1994. – Т. 1. – 608 с. – (Серия “Памятники исторической мысли”).
4. *Євтушенко О. Н.* Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : монографія / О. Н. Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2010. – 513 с.
5. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М. : Канон + ; Реабилитация, 2009. – 400 с.
6. *Овчаренко В. А.* Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи : монографія / В. А. Овчаренко. – К. : Логос, 2014. – 911 с.



## **Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні**

7. Платон. Сочинения в четырех томах. Т. 3. Ч. 2 : [пер. с древнегр.] / Платон ; [под общ. ред. А. Ф. Loseva и В. Ф. Asmusa]. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та ; Изд-во Олега Абышко, 2007. – 731 с.

8. Тарасов И. А. Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881 / И. Тарасов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1883. – (Год тринадцатый). [Книга 9–10]. – С. 176–189.

9. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника]. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

10. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство : [пер. с нем.] / Л. Штейн ; [пер. под ред. и с предисл. И. Е. Андреевский]. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.

### **Girman O. S. Genesis of local government idea in history of scientific public administrative thought.**

*The history of scientific thought as to the local government place and role in the system of public administration is considered. Two key theories of local government are identified, namely: community and statist. The importance of their synthesis for development of a modern local government concept in Ukraine is proved.*

**Key words:** local government, public administration, history, functions, relationships, law, community, society, self-organization.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

## **УДК 352.075**

**П. П. Луценко,**

аспірант кафедри політології і філософії ХарPI НАДУ,  
м. Харків

## **ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ**

*Розглянуто еволюцію місцевого самоврядування в розвинених європейських країнах, зокрема Німеччині, Франції, Великобританії тощо. Визначено основні теоретичні підходи до розгляду місцевого самоврядування та моделі місцевого самоврядування, які сформувалися на їх основі: англосаксонська та континентальна. Узагальнено та виділено спільні принципи розвитку місцевого самоврядування, які запропоновано впроваджувати і в Україні: субсидарності, фінансової незалежності, чіткого розмежування повноважень тощо.*

**Ключові слова:** територіальна громада, держава, публічне управління, місцеве самоврядування, повноваження, функції, незалежність, історія, розвиток.

У сучасному світі все більшого поширення набувають багаторівневі системи публічного управління, в яких відносини між рівнями публічної влади будуються на основі чіткого розмежування функцій і повноважень кожного, визначення сфер відповідальності та гарантій їх діяльності. У рамках формування багаторівневого управління особливе місце займає місцевий рівень як найбільш наближений до громадян та їх потреб. У розвинених країнах місцеве самоврядування має велике

функціональне навантаження: воно зміцнює основи народовладдя та громадянського суспільства, створює умови для забезпечення життєвих потреб та інтересів населення, стабілізує політичну систему, є важливим механізмом забезпечення єдності країни. Саме тому розвинений інститут місцевого самоврядування є однією з найбільш надійних гарантій забезпечення ефективності системи багаторівневого управління в Європейському Союзі. Між тим в Україні попри тривалий період існування інституту самоврядування, воно ще не стало ефективною і, найголовніше, самостійною ланкою публічного управління. Виходячи із зазначеного, вивчення та узагальнення провідного європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування набуває неабиякого теоретичного та практичного значення.

Варто відзначити, що проблема розвитку місцевого самоврядування стоїть у центрі державноуправлінського дискурсу останніх років в Україні. Так, проблемою інституціоналізації самоврядної влади в Україні займалася О. Лазор, формування структури місцевого самоврядування – Р. Бедрій і Р. Плющ, організаційно-функціональним засадам самоврядування – С. Саханенко і В. Куйбіда, теоретико-методологічним засадам гарантування місцевого самоврядування в Україні – І. Дробот, історичними витоками місцевого самоврядування в Україні – В. Овчаренко, проблемам забезпечення участі громадян у місцевому розвитку – А. Ткачук, мотивації діяльності посадових осіб місцевого самоврядування у сучасних умовах – В. Боднар та ін. Між тим, історико-теоретичний аналіз розвитку місцевого самоврядування в європейських країнах в умовах проголошеного керівництвом країни курсу на європейську інтеграцію та необхідністю якомога скорішого проведення реформи щодо децентралізації влади набуває особливої значущості.

Метою статті є узагальнення європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування, визначення ключових засад і принципів сучасного функціонування даного інституту.

Інститут місцевого самоврядування представляє собою важливу складову сфери публічного управління, специфіка якої, в першу чергу, обумовлена конкретними історичними та соціально-політичними факторами, що проявляються в процесі управління на місцях і впливають на нього. Термін “самоврядування” як і багато інших термінів у гуманітарних науках, не має точного і єдиного наукового значення. Різними авторами і в різних країнах він розуміється по-різному. При цьому поняття місцеве самоврядування є частиною поняття “самоврядування” в широкому сенсі цього слова, включаючи в себе міське, сільське, районне самоврядування тощо.

Еволюція наукової думки в галузі місцевого самоврядування пройшла великий шлях. В європейській науковій та публічно-політичній сфері термін “самоврядування” з’явився в XIX ст. і представлявся як управління певними справами самими зацікавленими громадянами безпосередньо або через обрані ними органи без втручання з боку вищої влади [8; 9; 12]. Серед зарубіжних учених великий внесок у розвиток класичної теорії місцевого самоврядування внесли А. де Токвіль, Р. Гнейст, Л. Штейн, П. Лабанд та ін.

Одним з перших, хто почав досліджувати теоретичні аспекти місцевого самоврядування, був французький історик і філософ А. де Токвіль, який

запропонував “теорію вільної громади”. У своїй монографії “Демократія в Америці” він писав, що громада є єдиним об’єднанням, яке відповідає природі людини, “бо всюди, де б не збиралися разом люди, громада виникає сама собою” [9, с. 65]. Самоврядування, на його думку, існує в усіх народів. “Якщо держави створюються людиною, то громада виходить прямо з рук Божих”, – стверджував А. де Токвіль. “Інститути самоврядування відіграють для встановлення незалежності ту ж роль, що і початкові школи для науки; вони відкривають людям шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером. Без інститутів самоврядування нація може сформувати уряд, проте істинного духу свобод вона так і не отримає. Скороминущі пристрасті, тимчасові інтереси, випадкові обставини можуть створити лише видимість незалежності, однак деспотизм, загнаний всередину суспільного організму, рано чи пізно знову з’явиться на поверхні”, – зазначав французький дослідник [9, с. 67].

При цьому він стверджував, що народ є скрізь джерелом влади, але більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде свою владу не здійснює.

Ключовою в наукових поглядах А. Де Токвіля є думка, що громади не отримують владу ззовні, вони самі поступаються частиною своєї незалежності державі. Громада, на його думку, підпорядковується державі тоді, коли мова йде про суспільний інтерес, інтерес, який стосується всіх подібних громад. Єдиним посередником між державою і виборними адміністративними органами громади, на думку А. де Токвіля, можуть бути судді, які мають право змусити виборного чиновника до певних дій, не порушуючи при цьому прав виборців. Саме суди, як відзначав А. де Токвіль, дозволяють координувати всю децентралізовану систему виконавчої влади від громади до держави. При цьому, на його думку, у всьому, що безпосередньо відноситься до громади (купівля і продаж власності, збільшення або зменшення розмірів свого бюджету тощо), вона є незалежним суб’єктом управління. Громада, на думку А. де Токвіля, має дві невід’ємні властивості: незалежність і владу. Завдяки цьому кожен член громади належить до неї і прагне докласти зусиль для участі в управлінні нею. Дані обставини формують громадський дух, який веде до формування громадянського суспільства. При цьому А. де Токвіль зауважує: “вилучить у громади її силу і незалежність, і ви знайдете в ній лише керованих, але тоді вже не розраховуйте зустріти тут громадян” [9, с. 92].

Ідеї А. де Токвіля поділялися представником англійської школи, П. Ашлеєм, який визначав місцеве самоврядування як “здійснення місцевими жителями або їх обраними представниками тих обов’язків і повноважень, які... належать їм за загальним правом” [2].

Значний внесок у розробку теорії місцевого самоврядування внесла німецька правова школа, представлена Л. Штейном і Р. Гнейстом, які запропонували “державницьку теорію самоврядування”. Відповідно до неї – самоврядування представляє собою одну з форм державного управління. Усі повноваження місцевого самоврядування в якості свого джерела, на думку Л. Штейна і Р. Гнейста, державну владу. Проте, на відміну від центрального державного управління місцеве самоврядування здійснюється не державними службовцями, а

місцевими мешканцями, безпосередньо зацікавленими в результатах своєї діяльності. Тому, на думку дослідників, не можна стверджувати, що питання, які вирішуються органами місцевого самоврядування, мають інший характер та походження, ніж державні питання. Передача деяких функцій державного управління у сферу компетенції територіальних громад з погляду державницької теорії зумовлена необхідністю забезпечення більш ефективного вирішення даних питань на місцевому рівні. За централізованого державного управління, побудованого на засадах суворого підпорядкування, державні службовці позбавлені ініціативи і самостійності. Вони не залежать від місцевого населення, якому непідконтрольні, – стверджували німецькі дослідники.

Однак Л. Штейн і Р. Гнейст під час пошуку відмінних ознак місцевого самоврядування розходилися в думках, що стало підставою для формування двох напрямів у рамках державницької теорії самоврядування – політичного (Р. Гнейст) і юридичного (Л. Штейн). Так, Р. Гнейст уважав, що виборність органів і посадових осіб місцевого самоврядування ще не гарантує реальність місцевого самоврядування, його самостійність. Залежність будь-якого службовця, на думку Р. Гнейста, обумовлена тим, що служба для нього джерело засобів існування. Він змушений служити чужим щодо нього інтересам через своє економічне становище. Тому Р. Гнейст пов'язував місцеве самоврядування із системою почесних і безоплатних посад. Він вбачав підстави самостійності органів самоврядування в особливостях їх формування, заміщення окремих місцевих посад. Так, Р. Гнейст уважав, що самоврядування на місцях повинно здійснюватися авторитетними людьми з місцевого населення на безоплатній основі.

На відміну від нього, Л. Штейн самостійність органів самоврядування вбачав у тому, що вони не є безпосередніми органами держави, а є органами місцевого управління, на які держава покладає здійснення певних повноважень. Л. Штейн розглядав місцеве самоврядування як територіальний колектив, що має статус юридичної особи і вступає у правові відносини з державою. При цьому він зазначав, що “самоврядування – є перша форма, в якій досягає свого здійснення ідея вільного управління, як організованої та повноважної участі громадян у функціях управління. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі даних відносин, що породжують і роблять необхідність цієї участі. Самоврядування створює другу органічну систему управління поряд з системою урядовою” [12].

Між тим, звернемо увагу, що само місцеве самоврядування в Європейських країнах зародилося набагато раніше, ніж про нього почали писати науковці, а саме в XII–XIII ст. Причому місцеве самоврядування почало розвиватися в тих країнах, в яких центральне, монархічне, правління було слабким. Так, наприклад, у той час у Франції феодалі розглядали свого короля як другорядну фігуру, поставлену на чолі країни з їхньої волі. Прямі васали короля поводили себе як самостійні правителі своїх земель, міста ж були обкладені численними податками на користь феодалів. У таких умовах міста почали дедалі рішучіше виступати проти свавілля сеньйорів, виступаючи за міське самоврядування – самокеровані комуни, які представляли спільні інтереси їхніх жителів. Монархи побачили в незалежних

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

містах (комунах) надійних союзників проти свавілля і змов великих феодалів і церкви. Крім того, королі були зацікавлені в містах і з тієї причини, що останні давали їм гроші, сучасне озброєння і додаткову військову силу. Саме тому комуни отримували від королів окремі права (хартії) і формували виборні міські ради. Такі ради володіли правами феодала: правом війни і миру, судовими функціями. Перша така Хартія була підписана в 1128 р., і вона гарантувала громадянам міст певні свободи, включаючи право обирати мера і призначати суддів [3].

Пізніше така практика почала поширюватися всією Європою, що послужило основою появи в XIII ст. Магдебурзького права – збірки законів, в якій фіксувалися особливі права міст щодо здійснення незалежної торгово-економічної діяльності та місцевого самоврядування [6, с. 25]. Таким правом користувалися сотні міст в усій Європі. Між тим, на інші територіальна поселення до XIX ст. воно не поширювалося.

Деякі дослідники, зокрема Г. Штімпфл і Х. Шоллер, вважають активний розвиток місцевого самоврядування в Європі наслідком Великої французької революції. На їх думку, лише тоді громади отримали самостійність по відношенню до держави [13]. Ця думка є достатньо слушною, оскільки, наприклад, на території сучасної Німеччини, повноцінний інститут місцевого самоврядування в сучасному розумінні почав формуватися лише на початку XIX ст. після завоювання німецьких земель Наполеоном. У цей період по всій території країни почали обиратися муніципальні ради, незалежні від ради мери тощо. Найбільшою мірою такі перетворення стосувалися Баварії, Вестфалії і Рейнської області [7]. Удосконалювалася система управління і в містах. Так, основним органом міського управління визначався магістрат, який повинен був складатися з 6-17 радників, які мали обиратися громадянами. Посади радників були і оплачуваними, і суспільними. Главою міського управління визнався бургомістр, який призначався верховною владою з трьох поданих йому кандидатів. Найважливішим нововведенням було створення, поряд з магістратом, міських (муніципальних) зборів – представницького органу, куди всі городяни, які мають право голосу, обирали депутатів. Збори могли налічувати від 24 до 100 депутатів і отримували право представляти місто та все його населення у відносинах з іншими органами публічного управління.

Пізніше у 1870-х рр., за ініціативи О. фон Бісмарка в Німеччині було проведено реформу, що завершила створення системи самоврядування в сильно вираженому одержавленому змісті, причому з підпорядкуванням місцевого самоврядування принципам бюрократичної організації. Усі муніципальні посади стали значною мірою забюрократизованими. Крім того, повноваження представницьких зборів ставали дещо вужчими і не охоплювали всієї сфери місцевих справ. Місцеві адміністрація і поліція залишалися поза сферою їх компетенції. Головною невирішеною проблемою місцевого самоврядування того часу була відсутність у муніципальних зборів права на введення комунальних податків і, тим самим, на забезпечення фінансової самостійності для виконання самоврядних функцій. Ще більше ускладнювався це тим, що виборче право, як активне, так і пасивне, в муніципалітетах залежало від майнового цензу [7].

Цікавим прикладом пошуку оптимального балансу між органами державної та місцевої влади в управлінні на місцях може слугувати історія становлення місцевого самоврядування у Великобританії. Ключова ознака британської системи – відсутність на місцевому рівні повноважних представників центрального уряду, що контролюють місцеві виборні органи. Вона сформувалася на основі королівських хартій, що представляли містам і громадам привілеї у вирішенні місцевих питань і у відношенні з феодалами – власниками землі. Такі міста мали право створювати власні адміністративні органи, мати кооперативну власність, обирати мирових суддів.

У 1835 р. у містах Великобританії було здійснено спробу створення відокремленого управління на місцях, результатом якої стало формування повноцінної системи міського самоврядування. Пізніше, відповідно до закону “Про місцеве управління” у 1888 р. у країні почали обиратися ради графств, на які покладался обов’язок підтримання в належному стані доріг, забезпечення притулків для бездомних і дітей, керівництво поліцією. Створеним у графствах виборним радам була передана вся адміністративна влада. У результаті реформи місцеве самоврядування перейшло від аристократії до підприємців [10, с. 97–98].

Цей закон, однак, не вирішив проблеми взаємовідносин між графствами та міськими радами, тому в 1894 р. було видано новий акт “Про місцеве управління”, який наказував створення обраних громадами сільських окружних рад. Їх повноваження були значно вужче, ніж у міст, і зводилися переважно до діяльності у сфері охорони здоров’я та дорожньої справи. Між тим, загалом місцевій владі було надано право контролю за використанням і розвитком земельних ділянок, ставилося в обов’язок допомагати безробітним у пошуках роботи, розширювати сферу суспільних послуг (громадський транспорт, водо- та газопостачання, електрифікацію тощо), забезпечувати охорону навколишнього середовища. У цей період багато комунальних служб піддалися так званій муніципалізації, тобто були передані з приватного сектора до сфери місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в скандинавських країнах також має давні традиції. У Норвегії воно було введено в 1837 р. після кількох років конфлікту між норвезьким парламентом і королем Швеції. З того ж року діють закони, що стосуються місцевого самоврядування в міських муніципалітетах, у Данії [5, с. 87]. У Швеції перші закони про місцеве самоврядування з’явилися в 1862 р, у Фінляндії – в період з 1865 р. [6, с. 103] У кожній із згаданих країн, крім Норвегії, положення про місцеве самоврядування були внесені до конституції. У скандинавських країнах структури місцевого самоврядування з моменту свого утворення спиралися на традиції, насамперед, у сфері управління справами церковних громад. У зв’язку з цим церковне адміністративний поділ країн на парафії було використано в якості основи для створення одиниць місцевого самоврядування.

Генезис інституту місцевого самоврядування в зарубіжних країнах дозволив виділити основні течії в його формуванні. В якості полярних моделей місцевого самоврядування можна визначати англосаксонську і континентальну (романську) моделі. Англосаксонська модель, яка ґрунтується на “теорії вільних громад”, склалася в країнах з традиційно високим рівнем громадянських свобод, відносною

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

слабкістю бюрократичного апарату і характеризується максимальним рівнем самостійності місцевого самоврядування. Цю модель характеризує таке:

- місцеве самоврядування є незалежним від державної влади інститутом; органи місцевого самоврядування є автономними територіальними утвореннями, які здійснюють у межах своєї компетенції ведення місцевих справ; держава і органи місцевого самоврядування працюють паралельно: відсутня можливість поєднання функцій місцевого самоврядування та державного управління на місцевому рівні, при цьому окремі державні адміністрації на місцях не створюються;

- сфера компетенції місцевого самоврядування визначається державою в межах закону, звичаю, судового прецеденту; причому місцева влада самостійно і під свою відповідальність вирішує питання, не віднесені до компетенції держави (принцип “дії в рамках наданих повноважень”);

- територіальні громади вільні робити вибір, які муніципальні послуги і в якому обсязі вони хочуть отримувати;

- у питаннях фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування основну роль відіграють власні доходи місцевих бюджетів; фіскальній автономії громад віддається пріоритет в порівнянні з механізмами вирівнювання рівня їх бюджетної забезпеченості;

- державний контроль місцевої влади здійснюється переважно судовими органами; спеціальні державні органи і посадові особи, уповноважені контролювати на місцях роботу виборних органів, відсутні.

Континентальна модель місцевого самоврядування, що склалася в країнах з історично більш сильною роллю державного апарату, ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування і відрізняється поєднанням державного управління та самоврядування на місцях. Їй притаманне таке:

- баланс місцевого самоврядування та “управління зверху”, який вибудовується на поєднанні виборності (автономії) і призначення (централізації); звичайною практикою є створення органів, одночасно підзвітних представницьким органам і вищим державним адміністраціям; місцеве самоврядування включене до ієрархічної системи державної влади;

- відкритість переліку компетенцій місцевого самоврядування, але можливість його істотного обмеження в інтересах захисту ринкових інститутів від надмірного втручання місцевого самоврядування і припинення нераціонального використання коштів платників податків; вихід органів місцевого самоврядування за межі своєї компетенції передбачає реалізацію передбачених законом санкцій;

- стандартизація місцевих послуг;

- фінансове вирівнювання, яке суттєво обмежує фіскальну автономію муніципалітетів;

- автономія місцевого самоврядування обмежується необхідністю узгодження органами місцевого самоврядування вирішення певних питань своєї компетенції, а також діяльністю на місцях спеціальних органів і посадових осіб держави, уповноважених для контролю органів місцевого самоврядування.

Організація системи місцевого самоврядування за континентальною моделі зразку характерна значною мірою сьогодні для Франції, Італії, Іспанії, Бельгії.

В інших країнах Європи функціонують моделі місцевого самоврядування, що відрізняються середньою позицією, стосовно таких. Ідеологічно вони тяжіють до континентальної моделі, проте рівень реальної автономії органів місцевого самоврядування в них, як правило, значно вище.

Так, на сьогодні в німецькому законодавстві реалізовано принцип поділу місцевих адміністрацій на муніципальні (рівень сільської комуни і району в місті; рівень району, що не є районом міста) і державні (рівень округу в землі) в поєднанні з контрольними повноваженнями державних органів за місцевим самоврядуванням [11, с. 56]. Крім того, в Німеччині проведено розмежування обов'язкових і добровільних повноважень, які мають комуни і міста, що також підкреслює проміжний характер її системи місцевого самоврядування.

Між тим сьогодні в цілому в європейських країнах процес побудови інституту місцевого самоврядування варто визнати незакінченим. До цих пір на самому нижчому рівні місцевого самоврядування регулярно виникають проблеми через невідповідність між необхідністю мати відносно невеликі органи місцевого управління і потребою в забезпеченні ефективності місцевого самоврядування. Як правило, це призводить до злиття дрібних утворень, особливо, в сільській місцевості, і навпаки, поділу занадто великих міських мегаполісів на невеликі адміністративні утворення. Так, наприклад, у Франції в останні десятиліття стало широко розвиватися міжкомунальна співпраця, коли кілька невеликих громад об'єднуються для спільного надання послуг населенню [1, с. 116].

Варто відзначити, що, незважаючи на існуючі організаційно-правові відмінності між системами місцевого самоврядування в різних європейських країнах, їх органи місцевого самоврядування здійснюють приблизно однакові функції і вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів та інших нормативних актів державних органів і власних юридичних рішень, прийнятих ними в межах своєї компетенції.

Основою діяльності місцевих органів влади виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була ухвалена 15 жовтня 1985 р. Вона містить у собі статті, що стосуються правових основ місцевого самоврядування, сфер його компетенції, необхідності адміністративного контролю за діяльністю місцевих органів самоврядування, джерелами їх фінансування тощо. Органи місцевого самоврядування, згідно з Хартією, в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для реалізації власної ініціативи з будь-якого питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і не перебуває у віданні іншого органу влади. Здійснення публічних повноважень та вирішення соціальних проблем, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином (принцип субсидіарності). При цьому повноваження, які надаються органам місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони можуть бути поставлені під сумнів або обмежені яким-небудь іншим центральним або регіональним органом влади тільки в межах, установлених законом. Крім того, оговорюється необхідність консультування з органами місцевого самоврядування, наскільки це можливо, у процесі планування і прийняття рішень, які них безпосередньо стосуються [4]. У зв'язку з підписанням і ратифікацією Україною Європейської хартії місцевого самоврядування в 1997 р., усі її законодавчі акти,



## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

присвячені цьому владному інституту, повинні приводитися у відповідність до положень зазначеного документа. Більшість тез цього правового акта знайшло відображення в конституційних і законодавчих засадах місцевого самоврядування України. Однак реального самоврядування в Україні поки що так і не створено.

Інститут місцевого самоврядування є невід'ємною частиною сучасної демократичної держави. Він представляє собою сукупність органів і механізмів, з одного боку, а також принципів і методів – з іншого, за допомогою яких громадяни реалізують право на управління і вирішення публічних справ на найближчому для себе рівні. При цьому, як доводить європейський досвід, побудова демократичного суспільства неможлива без формування самостійного та незалежного самоврядування, заснованого на усвідомленій і відповідальній участі в ньому громадян.

Європейські інститути місцевого самоврядування, які є прикладом для створення української моделі місцевого самоврядування, пройшли довгий шлях розвитку. Його результатом у теоретичному аспекті стало формування двох концепцій – “теорії вільної громади” та “державницької”, які у свою чергу стали основою англосаксонської та континентальної моделі місцевого самоврядування. Сьогодні спостерігається тенденція до їх синтезу, що знаходить відображення в нормативно-правових документах ЄС та країн, що в нього входять.

Європейський досвід доцільно використовувати під час удосконалення та гармонізації вітчизняного самоврядування, а також його інституціоналізації в системі багаторівневої влади. При цьому ключовими принципами, на яких необхідно ґрунтувати місцеве самоврядування в Україні, незалежно від обраної моделі, має стати: реалізація принципу субсидіарності; визначення виключного переліку компетенцій місцевого самоврядування і невтручання держави у цю сферу; фінансова самодостатність територіальних громад; незалежність обраних органів місцевого самоврядування від державних інститутів; взаємодія всіх органів публічної влади виключно на основі закону.

Конкретні організаційно-правові механізми закріплення цих принципів стануть предметом подальших досліджень.

### **Література:**

1. *Астапова Т. О.* Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / Т. О. Астапова. – Х., 2010. – 217 с.

2. *Ашлей П.* Местное и центральное управление : сравнит. обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов : [пер. с англ.] / П. Ашлей ; под ред. В. Ф. Дерюжинского. – СПб. : О. Н. Попова, 1910. – XII, 296 с.

3. *Болотина Е. В.* Зарождение муниципального управления во Франции / Е. В. Болотина // Государственная власть и местное самоуправление. – М. : Юрист, 2005. – № 5. – С. 20–23.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

5. Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи : зб. наук. пр. / НАН України ; Держ. установа “Ін-т всевіт. історії НАН України” ; [Акаймова А. В. та ін.] ; за заг. ред. дир. Держ. установи “Ін-т всевіт. історії Нац. акад. наук України”, д.і.н., проф. А. І. Кудряченка. – К. : Фоліант, 2012. – 465 с.

6. *Копил Б. К.* Організація місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу та України : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / Б. К. Копил. – Х., 2011. – 231 с.

7. Омельченко О. А. Развитие самоуправления в Германии в XIX в. / О. А. Омельченко // Институты самоуправления. Историко-правовое исследование. – М. : Наука, 1995. – С. 223–247.

8. Тарасов И. А. Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881 / И. Тарасов // Журнал гражданского и уголовного права. – 1883. – (Год тринадцатый). [Кн. 9–10]. – С. 176–189.

9. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; [пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др.]. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

10. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф ; [пер. с англ. и предисл. В. И. Камышанова]. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 208 с.

11. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / О. В. Чумакова. – Дніпропетр., 2008. – 200 с.

12. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство : [пер. с нем.] / Л. Штейн ; [пер. под ред. и с предисл. И. Е. Андреевский]. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 578 с.

13. Штимпфл Г. Местное самоуправление / Г. Штимпфл, Х. Шоллер. – М. : Норма, 2013. – 472 с.

14. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches / P. Laband. – Tu□bingen ; Leipzig : J.C.B. Mohr, 1901. – 308 p.

**Lutsenko P. P. Features of local government institution formation in european countries.**

*The evolution of local government in the developed European countries, including Germany, France, UK and other states has been considered. The main theoretical approaches to local government and local government models formed on their basis are defined, namely: Anglo-Saxon and continental. The common principles of local government development proposed to introduce in Ukraine are summarized and identified as follows: subsidiarity, financial independence, a clear separation of powers etc.*

**Key words:** local community, state, public administration, local government, powers, functions, independence, history, development.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

**УДК 352/354**

**А. Б. Лис,**

*аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування,  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу,  
м. Івано-Франківськ*

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ  
НАДАННЯ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ  
ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
І ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Досліджено проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування та визначено напрями їх удосконалення.*

**Ключові слова:** послуга, публічне адміністрування, адміністративна послуга, державна послуга, муніципальна послуга.

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Сучасна система державного управління потребує значних реформ, які мають бути системними та повинні здійснюватись у політичних, економічних та соціальних напрямках. Реформи повинні бути максимально прозорими та ґрунтуватися на європейських цінностях. Адже той факт, що Україна стала на стежку вступу в Європейське Співтовариство є беззаперечним. Визначення методів і механізму модернізації державної служби відповідно до принципів роботи Європейського Союзу неможливе без створення умов для отримання населенням країни якісних, своєчасних і релевантних адміністративних послуг.

Дане питання стає ще більш актуальним не лише через розбалансованість системи регулювання процедурних елементів у взаєминах органів державної і місцевої влади із громадянами, але й через відсутність стрункої, чіткої і зрозумілої ідеології таких взаємин, побудованої на засадах рівності, відкритості і верховенства права. Вирішення даної проблеми вбачається нам особливо важливою в умовах формування громадянського суспільства – саме якість адміністративних послуг і кваліфікованість їх надання є свідченням ставлення всього механізму державної влади до особи, ступеню поваги її прав і свобод.

Наукові дослідження сфери надання послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких В. Авер'янов, М. Білинська, В. Вакуленко, В. Гарашук, Н. Гнидюк, І. Колісниченко, А. Кірмач, І. Коліушко, Н. Нижник, О. Оболенський, Г. Писаренко, Р. Рудніцька, В. Сороко, В. Тимошук, О. Чемерис та ін. При цьому, надаючи належне значному внеску науковців у розвиток системи надання державних послуг, слід зауважити, що дана тема є настільки актуальною і різноплановою, що потребує подальшого опрацювання в контексті вітчизняних реалій.

Мета статті – визначити основні проблемні моменти надання послуг населенню органами державної влади та місцевого самоврядування та обґрунтувати напрями їх удосконалення.

Усі організаційні утворення і функціонери, всіх гілок влади, на всіх рівнях її ієрархічної піраміди покликані служити народу. Однак, в залежності від місця розташування в цій ієрархічній системі конкретних утворень і їх функціонерів, цілі, завдання, процеси, процедури, функції та інструменти “служіння” досить сильно диференційовані як за обсягами, так і за категоріями споживачів.

Послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є адміністративні послуги.

В. Сороко визначає адміністративну послугу як дію виконавчого механізму державного органу чи його апарату щодо забезпечення інтересів та свобод фізичних і юридичних осіб в контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані нормативно-правовими актами, зареєстрованими в законодавчо визначеному порядку [10, с. 16]. На думку Д. Сухініна і Ю. Шарова, адміністративні послуги – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів,

посвідчень, проведення реєстрацій тощо). На думку дослідників, адміністративні послуги є видами державних послуг, які, у свою чергу, надаються не тільки органами державної влади (в основному виконавчої), а й державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету [16, с. 231].

Хотілось би зазначити, що в нормативно-правових актах існують такі визначення, адміністративної послуги, як: результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [9]; результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [8] тощо.

Отже, враховуючи вищенаведені підходи науковців до визначення поняття “адміністративна послуга” та нормативно-правові визначення цього поняття, можна зробити висновок про те, що в широкому розумінні адміністративну послугу можна розглядати як взаємодію (зовнішню) державного органу (“суб'єкта надання послуги”) та фізичної або юридичної особи як члена суспільства (“суб'єкт звернення”).

Оскільки суспільство (з позицій нашого дослідження – множина потенційних “суб'єктів звернення”) перебуває постійно у процесі змін, слід визнати необхідність адекватних, а інколи і випереджаючих змін у характеристиках відповідної множини “суб'єктів надання” адміністративних послуг – кадрового наповнення органів державного управління і місцевого самоврядування нашої країни. Одночасно основні зміни повинні відбутися у напрямку суттєвого підвищення етичного та інтелектуального потенціалу цього кадрового наповнення на основі професійного оволодіння знаннями і досвідом щодо тих сфер життєдіяльності українського суспільства, які треба належним чином регулювати і якими необхідно якісно управляти.

З цих позицій особливий інтерес викликає питання аналізу та оцінки стану, а також ідентифікації існуючих проблем інноватизації процесів надання послуг населенню України органами державного управління і місцевого самоврядування. Адже зовсім не слід легковажити тим фактом, що в Україні відповідальними за цю сферу державними органами уже тривалий час ведеться наполеглива і результативна робота щодо удосконалення процесів і процедур надання адміністративних послуг населенню за самим різноманітними напрямками, що учасниками цієї роботи уже накопичено достатньо вагомий досвід і що його узагальнення та оцінка можуть сприяти виявленню і вирішенню реальних проблем.

Одержання громадськістю адміністративних послуг у регіонах сприяє розбудована мережа центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом “єдиного вікна” в усіх областях України. Створення цієї мережі є одним із пріоритетних напрямів реформування системи адміністративних послуг в Україні, а Центри, покликані зробити процедуру отримання адміністративних

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

послуг швидкою, прозорою, доступною і зручною для громадян. Перелік адміністративних послуг, які надаються через центр надання адміністративних послуг, має включати адміністративні послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. До найпоширеніших адміністративних послуг можна віднести: а) видачу дозволів; б) видачу свідоцтв; в) видачу ліцензій; г) реєстрацію з веденням реєстрів та ін. [7].

Однак, слід зауважити, що темпи, а також кількісні і якісні результати запровадження удосконалюючих інновацій поки-що залишають бажати кращого. У зв'язку з цим існуючі негативні оцінки цих процесів і результатів, а також причини повільного розвитку сфери надання адміністративних послуг владними структурами населенню України, потребують певного аналізу і пояснень.

Сучасний стан надання адміністративних послуг в Україні супроводжується наявністю значних проблемних моментів, що підтверджується не лише особистим досвідом громадян, але й даними певних соціологічних досліджень. Зокрема, обслуговуванням в органах влади та наданими послугами є незадоволеною більшість населення (54% опитаних – переважно або повністю незадоволені) [11]. О. Оболенський виділяє три основні проблеми в наданні адміністративних послуг, які мають бути вирішені у процесі реалізації адміністративної реформи: впорядкування переліку..., визначення вартості та забезпечення зручності їх надання. [7].

А дані соціологічних досліджень (проведено фондом “Демократичні ініціативи”) думок споживачів адміністративних послуг вказують на наявність: складних процедур надання адміністративних послуг; територіальну розпорошеність адміністративних органів; занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг; незручного й обмеженого режиму роботи адміністративних органів; наявність великих черг в адміністративних органах; відсутність належних умов для очікування; відсутність належної інформації; відсутність альтернативних способів звернення до адміністративних органів за адміністративними послугами; вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг; належного ставлення до відвідувачів адміністративних органів (деякі службовці досі сприймають свою посаду як мандат “на керування” і не відчують морального зобов'язання перед платниками податків, які цей державний апарат і утримують) [11, с. 11–13].

Аналіз наукових та спеціальних публікацій демонструє такі проблемні моменти у сфері надання адміністративних послуг населенню, як:

1. Поняття “адміністративна послуга” сьогодні “... осмислюються не як категорії концепції сервісної держави, а передусім як “бізнес-послуга” в межах розвитку концепцій ринкової економіки” [3].

2. Низька якість послуг державних органів (99% “задовільно” і “незадовільно”) на думку дослідників і укладачів рейтингу [14], результати якого були підтверджені відомою аудиторською компанією E&Y, полягає в “... низькому рівні оплати державних службовців та відсутності у них мотивації в задоволенні потреб громадян – клієнтів”.

3. Хоча за даними Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації Україна і віднесена до групи “... із високим індексом розвитку

електронного урядування” [15], у 2014 р. вона посідає тільки 87-ме місце серед 193 країн – членів Організації Об’єднаних Націй з цілком очевидною тенденцією до погіршення цієї позиції, яка у 2012 р. була 68-ма, а у 2010 р. – 54-та [2].

4. Безсистемність і непослідовність створення системи електронного урядування в Україні, лобювання вузьковідомчих інтересів та ін. привело до того, що “...більшість функцій та послуг, що надаються в європейських країнах за допомогою ІТ-технологій, в Україні так і залишаються мрією” [6].

5. Інформаційні термінали для самообслуговування встановлені лише в 25 %, система електронної черги реалізована лише в 22 %, а можливість попереднього запису для відвідування передбачена тільки у 14 % досліджених і оцінених ЦНАП [1].

6. Тільки 61 % ЦНАП обладнані пандусами, тільки 8 % – спеціальними вбиральнями, тільки 4 % – відповідним чином пристосованим інформаційним терміналом самообслуговування, тільки 4 % – кнопками виклику біля вхідних дверей, тільки у 1 % – для людей з обмеженими можливостями передбачено інвалідний візок, встановлені автоматичні двері і надає допомогу черговий [4].

7. У новостворених ЦНАП “...уже є факти дрібного хабарництва”, а деякі працівники “... не задоволені прозорими стінами, так званим “оупен офіс” [12].

8. До 20 % респондентів пропонувалось отримати адміністративну послугу через посередників, в якості яких називались приватні фірми, громадські організації, благодійні фонди, юридичні компанії тощо за додаткову плату, зокрема щодо державної реєстрації права власності та державної реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців [5].

9. У більшості ЦНАП (68 %) не надаються супутні послуги (банківські, ксерокопіювання, ламінування, продаж канцелярських товарів, сканування тощо) [5].

10. Не у всіх ЦНАП час прийому суб’єктів звернень відповідає вимогам ст. 12 (п. 11) Закону України “Про адміністративні послуги” [8], зокрема щодо прийому протягом шести днів на тиждень, семи годин на день і без перерви на обід тощо.

Актуальність більшості із перерахованих і описаних вище проблем і недоліків підтверджується тим, що на їх існуванні наголошувалось і в методичних рекомендаціях з удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню [13]. Однак, не продовжуючи переліку виявлених недоліків і помилок у становленні та розвитку системи надання адміністративних послуг та не зважаючи на вище приведені негативні оцінки, ми не можемо категорично не підтримувати продовжування нарощування мережі ЦНАП, а повинні виправляти існуючі недоліки. Якщо ж порівняти цю цифру із 99 % задовільних і незадовільних оцінок якості надання послуг центральними органами державного управління, наведених в [14], то позитивні зміни в оцінці роботи новостворених структур виявляються цілком очевидними і сумніватись в їх достовірності не слід. У той же час, не викликає ніяких сумнівів ствердження, що ліквідація хоча б частини із вказаних вище недоліків в організації роботи ЦНАП потенційно здатна суттєво і в позитивну сторону змінити ситуацію та оцінки з наданням адміністративних послуг населенню України.

Для ідентифікації найбільш узагальнених факторів, які спричиняють недоліки і генерують проблемні ситуації, достатньо звернути увагу на той факт, що із далеко неповного переліку з 10 виявлених та названих різними авторами і

## Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

джерелами недоліків в організації роботи ЦНАП більшість із них - безпосередньо обумовлені людським чинником (віковим та освітнім станом, володінням навиками, відсутністю мотивації, осмисленням, поінформованістю, незадоволенням і т. д.). Перелічені організаційні і функціональні недоліки можна вважати результатами впливу людського чинника, як наслідку їх витрачених інтелектуальних зусиль і запропонованих організаційних рішень.

При цьому слід звернути увагу на ту обставину, що участь в генерації виявлених в роботі ЦНАП недоліків беруть як “суб’єкти звернення” (непоінформованість, необізнаність, схильність до використання корупційних методів і т. п.), так і “суб’єкти надання” (пропозиції щодо додаткових і несанкціонованих платежів, відсутність мотивації, пошук вигоди і т. п.) адміністративних послуг.

Таким чином, ми наголошуємо на необхідності звернутись до поглибленого дослідження місця, ролі і впливу людського чинника на формування системи і всіх необхідних складових надання адміністративних послуг населенню держави з метою виявлення та використання потенціалу цього чинника в процесах удосконалення вітчизняної системи надання адміністративних послуг.

Хоча питання удосконалення будь-якої системи і повинно розглядати в комплексі всі можливі за цим напрямком ідеї і дії з удосконалення її складових і характеристик (структура, структурні елементи, зв’язки, механізми, процеси, технології, процедури, інструменти тощо), ми вважаємо за доцільне сконцентрувати зусилля на ідентифікації, дослідженні, оцінці та належному використанні резервів людського чинника і природи його дії між “суб’єктами звернення” і “суб’єктами надання” послуг в рамках уже існуючих в ЦНАП (і не тільки) структур, складових елементів, процесів і процедур.

Слід вказати, що різноманітні проблем і пропозицій з їх вирішення шляхом удосконалення предмету нашого дослідження знайшли достатньо вагоме висвітлення у вітчизняній фаховій літературі, серед яких, для прикладу, і “удосконалення механізмів” (Б. Савченко, К. Мельникова, Ю. Боковікова), і “удосконалення механізмів і процедур” (Т. Брус, Ю. ВДаньшина, С. Жарая), і “удосконалення порядку”, і “удосконалення надання” (Т. Буренко), і “створення реєстру адміністративних послуг як інструментарій їх удосконалення” (І. Репін, І. Молчанова), і “удосконалення ... через інтернет” (О. Таможній), і “вдосконалення інституційного забезпечення” (О. Літвінов, Н. Літвінова) тощо.

Переконані, що підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятиме визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання. Такими критеріями є: результативність; своєчасність; доступність, зручність; можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо; запровадження принципу “єдиного вікна”; установа адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів; удосконалення порядку оплати адміністративної послуги; відкритість; повага до особи; професійність [9].

Загалом підтримуємо думку М. Лахижі, щодо узагальнення найбільш важливих аспектів вирішення проблемних питань: подолання комунікаційних бар’єрів, дерегуляція і гармонізація законодавства з Європейським

Союзом; мотивація і навчання державних службовців; чисельність службовців в органах прямого обслуговування клієнтів; врахування результатів опитування клієнтів; поширення найкращих практик; використання сучасних технологій; управління знаннями працівників, що працюють з клієнтами. Неважко зрозуміти, що тільки 2 із сформульованих 8 позицій доцільних напрямків і об'єктів удосконалення стосуються законів і технологій, а 6 – націлюють на удосконалення учасників процесу, тобто “суб’єктів звернення” (клієнтів) і “суб’єктів надання” (державних службовців).

Удосконалення системи надання адміністративних послуг можливе за умови правового закріплення концептуальних засад її функціонування і розвитку, подолання адміністративних бар’єрів, високої культури взаємовідносин влади і громадян. Виходячи з цього, вважаємо за цілком виправдане обрати напрямком подальших досліджень поглиблене вивчення природи взаємостосунків людей в нетиповій управлінській парі “суб’єкт – суб’єкт” через аналіз і розкриття її структури, організації прямих і зворотних зв’язків, функцій і цільових завдань взаємодії. При цьому, метою такого вивчення слід вважати ідентифікацію, оцінку потенціалу і використання резервів людського чинника у формуванні умов результативної, ефективної, соціально і економічно виправданої співпраці сторін в процесах і процедурах надання владою послуг населенню.

### **Література:**

1. 100 міст – крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді / за заг. ред. І. С. Куспяк, А. О. Серенок. – Вінниця : ГО “Подільська агенція регіонального розвитку”, 2014. – 86 с. – Режим доступу : [https://www.dropbox.com/s/j3ho22kdhez7jfb/Monitoring\\_Rez\\_Fin\\_2014\\_ukr.pdf](https://www.dropbox.com/s/j3ho22kdhez7jfb/Monitoring_Rez_Fin_2014_ukr.pdf).
2. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government For The Future We Want / [Електронний ресурс] UN Public Administration Programme. – Режим доступу : [http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf).
3. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія держ. управління / Т. О. Буренко. – К. : НАДУ, 2011. – 228 с.
4. Електронне урядування у 100 містах України: результати дослідження / ОПОРА. – Режим доступу : <http://opora.ua/news/5764-elektronne-vrjaduvannja-u-100-mistah-ukrajiny-rezultaty-doslidzhennja>.
5. Інформація про анкетування щодо якості надання адміністративних послуг в центрах надання адміністративних послуг / Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. – Режим доступу : <http://www.dkpr.gov.ua/info/2935.htm>.
6. Літвінов О. Доступ громадян до адміністративних послуг із використанням ІТ-технологій / Олексій Літвінов // Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/2011-07-20-17-42-30/1661-dostup-hromadian-do-administrativnykh-posluh-iz-vykorystanniam-it-tehnolohii.html>.
7. Оболенський О. Ю. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами / О. Ю. Оболенський, В. І. Горбатюк. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2013\\_1\\_18.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_18.pdf).
8. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // ОВУ. – 2012. – № 76 (15 жовт. 2012 р.). – Ст. 44.



## ***Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні***

9. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження КМУ від 15 лют. 2006 р. № 90-р// ОВУ. – 2006. – № 7 (1 берез. 2006 р.). – Ст. 167
10. *Сороко В.* Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців / В. Сороко // Вісн. держ. служби. – 2004. – № 3. – С. 11–19.
11. *Тимошук В.* Адміністративні послуги : посібник / В. Тимошук // Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія-А, 2012. – 104 с.
12. У Центрі адмінпослуг “рішають вапроси” за 100 гривень і шоколадку, – мер Луцька / ВолиньPost. – Режим доступу : <http://www.volynpost.com/news/17512-u-centri-adminposlug-rishayut-varposy-za-100-gryven-i-shokoladku--mer-lucka> .
13. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова [та ін.] ; за заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.
14. Украинцы поставили “неуд” качеству административных услуг государства / Лига фінансового розвитку. – Режим доступу : <http://lfr.org.ua/uk/news/848-2013-12-19-news.html> .
15. Україна увійшла до групи країн із високим індексом розвитку електронного урядування за міжнародною оцінкою ООН / Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України. – Режим доступу : <http://dknii.gov.ua/?q=node/2033> .
16. *Шаров Ю.* Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг / Ю. Шаров, Д. Сухінін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін.]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (26). – С. 230–238.

### ***Lys A. B. The challenges of public services of state and local authorities.***

*The issues of public services of state and local authorities have been observed and identified the areas of its improvement.*

**Key words:** service, public administration, administrative service, public service, municipal service.

*Надійшла до редколегії 20.11.2015 р.*

# ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

---

**УДК 352.082**

**Т. В. Покотило,**

*к. держ. упр.,*

*доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЯКІСНИХ ХАРАКТЕРИСТИК ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Досліджено якісні характеристики формування трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування. Надано пропозиції щодо формування та підвищення ефективності використання трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, державна служба, трудовий потенціал, адміністративні послуги.

Підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування є для Української держави важливим завданням у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи. Основою життєзабезпеченості даного завдання виступає рівень та якість трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, спроможного забезпечити створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Вагомий доробок у дослідженні проблеми формування та ефективного використання трудового потенціалу країни, регіону, особистості внесли вітчизняні й зарубіжні вчені: І. Бажан, О. Бендасюк, І. Бондар, В. Васильченко, О. Грішньова, Л. Ільїн, В. Мороз, О. Федорініна та ін. Різні аспекти соціально-трудомих відносин втілено в наукових публікаціях О. Жадана, Е. Лібанової, Л. Шевченко та ін. Теоретичні засади державного управління соціально-економічними системами різних рівнів розглядали науковці: В. Бакуменко, В. Бодров, Л. Біла, В. Корженко, А. Кузнецов, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Онікієнко та ін. Водночас, аналіз наукових публікацій з досліджуваної проблематики свідчить, що в системі місцевого самоврядування недостатньо приділяється уваги формуванню якісних характеристик трудового потенціалу посадових осіб.

Метою статті є розкриття проблем формування якісних характеристик трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування на основі людиноцентричного підходу.

Управління суспільними процесами потребує обов'язкового звернення до індивідуального світу особистості посадової особи, у якому суть та зміст всіх суспільних процесів розкриваються в особистісному індивідуально неповторному значенні, тому якісні характеристики трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування необхідно досліджувати в контексті реалізації філософії людиноцентризму [8, с. 17].

Класична модель якості трудового потенціалу структурно складається з шести основних компонентів, які сукупно дають її загальну характеристику. Перший – біографічний компонент: вік, освіта, стаж, стать. Другий – кваліфікація, що характеризується професійними знаннями та вміннями виконувати відповідну роботу. Третій – умотивованість до активної праці. Четвертий – здоров'я працівників (фізичне та психічне). П'ятий – креативність як прояв творчого підходу до виконання завдань та пристосування до зміни ситуації. Шостий – моральність, що проявляється у відповідальному ставленні до своїх обов'язків та повазі до соціуму, що оточує [2, с. 67].

З позиції вище визначеного вектора дослідження розкриємо якісні характеристики трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування та визначимо шляхи підвищення цих характеристик.

*Перший компонент* має певне значення при підборі кадрів, але як складова якості трудового потенціалу може не враховуватися. Ідеться, у першу чергу, про вік, освіту (вищу, базову вищу, повну середню) та ін. Однак ця складова має дискримінаційний характер відносно літніх працівників (з позиції людиноцентричного підходу) – кваліфікованих, відповідальних, повних сил і бажання виконувати роботу, яка потрібна організації, суспільству (тобто споживачу) [2, с. 111].

*Другий компонент* – кваліфікація. Це рівень теоретичних знань та практичних навичок за відповідною професією та спеціальністю, який визначає ступінь підготовленості працівника до виконання професійних функцій обумовленої складності, відповідає тарифному [4 с. 199]. Нині кваліфікація розглядається як набуті працівниками відповідні професійні компетенції, що базуються на відповідному комплексі засвоєних професійних знань. Але головне те, що в компетенцію входять уміння, тобто знання повинні інтегруватися в уміння робити якісно конкретні справи.

Проходження служби в органах місцевого самоврядування регулюється Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [13], частково Законом України “Про державну службу” [11] та іншими нормативно-правовими актами. У зв'язку з цим термін “державний службовець” може вживатися не тільки для державних службовців місцевих органів виконавчої влади, а й для посадових осіб місцевого самоврядування, тобто осіб, які проходять службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу). Тому визначення “кваліфікація в галузі державного управління – характеристика професійних якостей державного службовця, яка відображає рівень його

підготовленості до роботи в органах державного управління, наявність професійних знань, умінь та навичок, необхідних для успішного виконання завдань, які належать до сфери його професійної компетентності” [4, с. 199], яке подано в енциклопедії “Державне управління”, можна застосовувати й у сфері місцевого самоврядування.

У Законі України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [13] визначено, що до основних обов’язків посадових осіб місцевого самоврядування належить постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації (ст. 8), з урахуванням якої посадова особа має право на просування по службі. Конкретні обов’язки та права посадових осіб місцевого самоврядування визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відбиваються в посадових положеннях та інструкціях.

У сучасних умовах особливого значення набуває конкурентоспроможність персоналу, який як єдиний організм ефективно виконує завдання, поставлені перед органами місцевого самоврядування. Конкурентоспроможність персоналу досягається лише за умови постійного поглиблення знань, умінь, навичок, сприятливого соціально-психологічного клімату, відповідних умов праці. Усі без винятку посадові особи повинні мати достатній рівень компетентності, необхідної для виконання їхніх обов’язків із найкращими результатами.

Основне завдання органів місцевого самоврядування – це компетентне вирішення ними під свою відповідальність частини публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах місцевого населення. Діяльність посадових осіб має бути зрозумілою пересічному громадянину, люди мають бути впевнені щодо захисту місцевих інтересів і не сумніватися в належному виконанні службових обов’язків посадовими особами.

Ефективність управління великою мірою залежить від низки чинників, таких як інформаційне забезпечення, креативний потенціал, фахова компетентність персоналу, його здатність до розвитку тощо. Ці обставини вимагають від посадових осіб не лише постійного підвищення рівня знань, а й урахування особистісних, індивідуальних особливостей і закономірностей їхніх взаємовідносин, взаємодії в колективах, уміння працювати з різними політичними силами, усіма верствами населення.

Для того щоб місцеве самоврядування посіло чільне місце в системі публічної влади, а діяльність місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів була ефективною й результативною, необхідна чітка організація їхньої роботи в межах чинного законодавства [14]. Таку діяльність органів місцевого самоврядування безпосередньо пов’язано з професіоналізацією служби в органах місцевого самоврядування.

Суть професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування полягає в тому, що управлінська та виконавська діяльність здійснюється спеціально підготовленими фахівцями, спроможними досягти високих результатів у своїй діяльності щодо забезпечення реалізації права територіальної громади на місцеве самоврядування та виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих їм законом [13].

Усе це свідчить про вагоме значення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації муніципальних службовців для забезпечення сталого місцевого і регіонального розвитку, покращання якості соціальних послуг, що

надаються громадянам. З цієї метою Указом Президента України від 30 травня 1995 р. № 398/95 було утворено Українську академію державного управління при Президенті України з філіалами в Дніпропетровську, Львові, Одесі, Харкові. В областях, м. Києві створено регіональні центри підвищення кваліфікації державних службовців та навчання працівників державних підприємств, установ і організацій.

Водночас, державною системою навчання охоплено незначну частину персоналу органів місцевого самоврядування, оскільки депутатський корпус фактично залишається поза увагою державної системи навчання, окрім мізерної частини депутатів, які очолюють бюджетні та деякі інші комісії місцевих рад. При цьому в регіональних центрах використовуються переважно короткотермінові семінари з обмеженої тематики, яка не покриває всіх предметів відання органів місцевого самоврядування, особливо галузеві проблеми.

У сучасних українських реаліях не виконується в повному обсязі ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає: “Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі” [5, с. 32].

Сучасна система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців потребує як внутрішньої, так і зовнішньої модернізації, що передбачає, насамперед, реформування професійного навчання службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як елемента розвитку інституційної спроможності державного управління, підвищення рівня професіоналізму та культури персоналу органів влади, здатності компетентно і відповідально виконувати управлінські функції, упроваджувати новітні соціальні технології, сприяти інноваційним процесам у державі.

Результати опитування серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування доводять, що практично всі респонденти (93,48 %) вважають за необхідність підвищення своєї професійної кваліфікації. Найбільш ефективними формами підвищення кваліфікації для респондентів (67,39 %) є курси підвищення кваліфікації, під час яких вони мають змогу оволодіти необхідними для подальшої професійної діяльності вміннями та навичками – 84,78 %, підвищити кваліфікаційний рівень у сфері управління – 83,70 % – та розширити свій кругозір – 79,35 % [10, с. 189].

*Третім істотним компонентом* якості трудового потенціалу організації є мотивованість працівника ефективно виконувати свою роботу. Можна бути молодим, освіченим, кваліфікованим працівником без бажання виконувати завдання, свої обов’язки. Відповідно, трудовий потенціал такого працівника різко знижується.

На думку експертів, для підвищення мотивації праці посадових осіб в органах місцевого самоврядування необхідно забезпечити виконання наступних завдань, які об’єктивно послуговуватимуть чинниками підвищення якості надання адміністративних послуг:

- упровадження системи управління якістю в організації – 58,70 %;
- підвищення престижу та фаховості посадових осіб місцевого самоврядування (державних службовців) – 59,78 %;

- формування організаційної культури персоналу – 56,52 %;
- формування структурно-функціонального забезпечення організації на основі виявлених потреб об'єкта (громади, сфери, галузі) управління – 54,35 %;
- перегляд та перерозподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими адміністраціями – 51,09 % [10, с. 190].

Крім того, забезпечення високої якості надання адміністративних послуг стане можливим лише за умови успішного проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації надання послуг. Основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають стати органи місцевого самоврядування. Це наблизить їхнє надання до споживачів, що не тільки зручно для останніх, але й сприятиме більш точному визначенню їхніх потреб та очікувань, підвищить відповідальність влади [9, с. 179].

*Четвертий компонент* – здоров'я працівників. Він є дуже специфічною категорією. Треба мати на увазі, що здоров'я – це індивідуальна цінність людини, яка є базовою для розвитку й реалізації усього комплексу інших її якостей і здібностей. Водночас, більшість людей звертають на нього увагу тоді, коли воно помітно погіршується. У цьому і полягає феномен категорії “здоров'я”.

Значною мірою загальний рівень здоров'я залежить від самої людини, обраного нею способу життя і ставлення до свого здоров'я. Велике значення мають зовнішні умови. Наприклад, невизначеність перспектив, невпевненість у завтрашньому дні, загроза в будь-який момент зниження соціального статусу тощо викликають постійні стресові ситуації, які негативно впливають, у першу чергу, на психічне здоров'я людей. Компонент якості трудового потенціалу “здоров'я” повинен включати в себе не тільки поняття психічного і фізичного здоров'я, а також і стресостійкість.

У такому разі здійснюється поглиблення людиноцентричного підходу до підвищення якості трудового потенціалу з точки зору надання параметру здоров'я особливого “статусу”.

*П'ятий компонент* – креативність (латин. *creatura* – створення, творчість) як здатність до активної творчої праці, пов'язана зі змінами та постійним пошуком найкращих варіантів рішень, частіше нестандартних, що забезпечує реалізацію інноваційного підходу до розвитку будь-яких процесів [2, с. 112]. Цей параметр набуває значення у зв'язку з усе більшим ускладненням виробництва продукту (чи послуг) згідно з законом поступового зростання потреб людства в цілому і певного індивіда зокрема.

2009 р. було проголошено Європейським роком креативності та інновацій (ЄРКІ), який був ключовою ініціативою, що об'єднала всі країни – члени ЄС, його інституції та широке коло зацікавлених сторін. Його мета – сприяти використанню та поширенню творчого та інноваційного підходів та ініціатив у різних сферах людської діяльності: від освіти, науки, культури до підприємництва, інформаційного суспільства, працевлаштування та регіональної політики. Європейський Союз розглядає питання творчості та інновації як запоруку розвитку в XXI ст. [15, с. 25].

У науковій роботі [6] дослідники Т. Кваша та Н. Мельничук, досліджуючи індекс креативності регіонів України, відзначають, що загальна риса креативного класу – здатність до самостійної постановки професійних завдань. До цього класу

## *Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні*

вони віднесли: законодавців, вищих службовців, керівників, менеджерів та професіоналів.

Тому наступним логічним кроком має стати статистичний аналіз професійно-освітнього рівня працівників органів місцевого самоврядування. За освітньою характеристикою на початок 2012 р. вони розподіляються так: мають повну вищу освіту 79,5 %, неповну вищу, базову освіту – 19,96 %, науковий ступінь – 0,54 % посадових осіб місцевого самоврядування [7, с. 11]. Приріст частки посадових осіб місцевого самоврядування з повною вищою освітою за період 2004–2010 рр. склав 8,5 %, а зниження частки осіб з базовою, неповною вищою освітою – 5,9 %. Щорічно за період 2005-2011 рр. 11,0-13,9 % посадових осіб місцевого самоврядування проходили підвищення кваліфікації. Водночас, у 2011 р. лише 9,1 % посадових осіб місцевого самоврядування підвищили кваліфікацію, що свідчить про тенденцію до зниження її рівня. Аналіз динаміки чисельності посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію, у розрізі керівників (спеціалістів) свідчить про стабільність протягом 2004-2010 рр. співвідношення 50,0 % (50,0 %) з незначною тенденцією зменшення частки керівників на 3,0 % щорічно з 2008 р. за незмінного співвідношення загальної кількості керівників (спеціалістів) – 26,5 % (73,5 %).

Спостерігається тенденція “старіння” посадових осіб місцевого самоврядування. Серед жінок вона вища, ніж серед чоловіків: при загальному зниженні кількості службовців, які досягли граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування, кількість жінок передпенсійного віку зростає з кожним роком. Середньостатистичний вік жінок в органах місцевого самоврядування на даний час складає 42,6 року, чоловіків – 43,8 року.

Водночас, молодь віком до 35 років складає менше 30 %. Хоча кількість молодих людей на державній службі та в органах місцевого самоврядування останнім часом має тенденцію до збільшення. Однак серед молодих службовців спостерігається найбільша плінність кадрів. Основною причиною цього є недостатнє матеріальне забезпечення.

Відповідно, об’єктивною є оцінка рівня креативності за регіонами країни. Так, розрахований індекс креативності по Україні за 2009 р. дорівнює 0,34. Одноосібний перший лідер – м. Київ зі значенням індексу 0,90 у 2008 р. та 0,92 – у 2009 р. Київ посідає перші місця за всіма підіндексами. До групи лідерів, значення індексу яких перевищує середньоукраїнське, належать також Харківська область і м. Севастополь із близькими значеннями індексу 0,58 та 57 та АРК і Запорізька область – по 0,35-0,36. Миколаївська, Одеська та Дніпропетровська області мають творчий потенціал, що незначно менше середнього по Україні – 0,30-0,33. До аутсайдерів відійшли Закарпатська, Хмельницька, Житомирська, Рівненська та Луганська області, значення індексу творчого потенціалу яких менше за 0,2. Ще 14 регіонів мають творчий потенціал на рівні 0,2-0,3. Серед них Львівська та Донецька області, які мають достатню кількість вищих навчальних закладів та підприємств, для яких потрібні висококваліфіковані працівники [6, с. 65–66].

Отже, здійснений кількісний і якісний аналіз кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування та оцінка рівня креативності за регіонами країни свідчать про необхідність стимулювання творчої ініціативи в діяльності органів публічної влади.

*Шостий компонент* якості трудового потенціалу – моральність. Цей параметр не завжди вважався складовою трудового потенціалу. Але в останнє десятиліття стало зрозумілим, що робота в команді, де кожен поважає інших, є найбільш ефективною формою організації праці й одержання високих результатів [2, с. 113].

На порівнянні до інших базується моральність, яка потім проявляється в конкретних діях і вчинках людини. Найвагомим для роботодавця моральним проявом дій працівника є надійність, що зумовлена його відповідальністю за свої дії. Для інших колег головним проявом моральності стає людяність, бажання допомогти у важку хвилину, неконфліктність, ввічливість тощо.

З позиції посилення ідеології людиноцентризму в системі формування якісного трудового потенціалу є ще один компонент, який має надзвичайно важливе значення як для самої людини, так і для роботодавця, соціуму, усього суспільства. Це стосується адекватності (відповідності) працівника обраній професії та посаді, тим завданням і функціональним обов'язкам, які він виконує. Людина комфортно себе почуває у сфері трудової діяльності тільки тоді, коли вона може реалізувати свої природні дані.

Лише в останні роки це набуло поширення в психологічних службах працевлаштування та в державних центрах зайнятості. Шляхом тестування в цих організаціях виявляються нахили дорослих і дітей до сфери діяльності: “людина-людина”, “людина-техніка”, “людина-природа”. Тобто робляться перші загальні кроки в напрямі виявлення природних нахилів у дорослих і дітей засобами психологічних тестів.

Проблему адекватності працівника виконуваним функціям уперше було розглянуто у працях з наукового менеджменту Ф. Тейлора. Він стверджував, що в кожній професії є свої особливості, які вимагають відповідних якостей у працівників для ефективного виконання роботи. І вперше доводив цю тезу на прикладі праці вантажників [1, с. 23–24]. На цій основі вже в першому десятилітті ХХ ст. активно розвивалася технологія (психотехніка) добору працівників для специфічної роботи з урахуванням їхніх природних ділових та особистісних якостей.

Особливу увагу цьому приділяють в Японії, де в більшості фірм середнього і великого бізнесу існують служби управління кар'єрою працівників. На основі щорічного всебічного оцінювання працівників формуються відповідні картки особистості, які дають інформацію про придатність їх до тієї чи іншої справи. У цій країні давно зрозуміли, що працівник, який самореалізується у сфері трудової діяльності, є найбільш продуктивним. Тобто його потенціал розкривається найбільшою мірою в конкретній роботі [2, с. 113].

Та щоб повністю самореалізуватися у сфері трудової діяльності, потрібно ще задовольнити мотиваційні потреби (матеріальні й нематеріальні), а також соціальні потреби у спілкуванні та визнанні з боку колег і керівництва, потреби в умовах праці. Сукупний же рівень задоволення всіх цих потреб буде характеризувати кінцевий соціальний результат діяльності всієї організації і, зокрема, її керівника.

З позиції людиноцентричного підходу ключовим питанням підвищення якості трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування є



адекватність працівника обраній професії (обійманій посаді, виконуваним функціональним обов'язкам), що безпосередньо впливає на інші якісні характеристики, наприклад мотивованість до праці і прагнення до підвищення професійної компетентності. При цьому треба мати на увазі, що саме така адекватність є потужним фактором особистісної самореалізації людини у сфері трудової діяльності в інтересах окремої громади й соціуму в цілому.

Важливим чинником у формуванні якісного трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування є також організація й забезпечення цільової підготовки, підвищення кваліфікації фахівців відповідно до галузевих і територіальних потреб. Необхідно законодавчо визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти при зарахуванні до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням специфічності сфер діяльності цих структур і статусу місцевих рад. Крім того, з метою підвищення престижності праці в органах місцевого самоврядування, що є важливим фактором мотивації праці, слід передбачити при формуванні місцевих бюджетів на 2016 р. збільшення видатків на утримання цих структур та переглянути систему оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування.

Здійснення цих заходів сприятиме більш ефективному використанню трудового потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

#### **Література:**

1. *Дворецька Г. В.* Соціологія праці : навч.-метод. посіб. для самостійного вивчення дисципліни / Г. В. Дворецька. – К. : КНЕУ, 2005. – 203 с.
2. *Дмитренко Г. А.* Компонентно-параметрична модель якості трудового потенціалу в контексті реалізації людиноцентричного підходу / Г. А. Дмитренко, Б. В. Семерей // Наукові праці МАУП : зб. наук. пр. – К., 2011. – № 4. – С. 110–114.
3. *Іванісов О. В.* Управління трудовим потенціалом : навч.-практ. посіб. / Іванісов О. В., Єрмоленко О. А., Доровської О. Ф. ; Харк. нац. екон. ун-т. – Х. : ХНЕУ, 2008. – 386 с.
4. *Енциклопедія державного управління. Т. 6 : Державна служба / [наук.- ред. кол. : С. М. Сербогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.] – Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління Нац. акад. при Президентові України. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с.*
5. *Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / Фонд сприяння місц. самоврядуванню України ; Лібер. молодіж. об'єднання ; Рада Європи ; [упоряд. : О. В. Бейко та ін. ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова]. – К. : Крамар, 2003. – 393 с.*
6. *Кваша Т.* Підходи до оцінки рівня креативності регіонів як важливого чинника їхньої конкурентоспроможності / Т. Кваша, Н. Мельничук // Вісн. ТНЕУ. – 2011. – № 1. – С. 57–67. – (Серія “Економіка і управління національним господарством”).
7. *Кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування станом на 31 грудня 2011 року : стат. бюл. / Державна служба статистики. – К., 2012. – 35 с.*
8. *Кремень В. Г.* Філософія людиноцентризму в стратегії освітнього простору : монографія / В. Г. Кремень – К. : Педагог. думка, 2009. – 520 с.
9. *Мельникова К. І.* Шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг населенню / К. І. Мельникова, Т. В. Покотило // Публічне управління : стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квіт. 2015 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2015. – С. 177–179.
10. *Покотило Т. В.* Проблеми розвитку трудового потенціалу в органах публічної служби / Т. В. Покотило // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2015. – Вип. 1 (48). – С.185–191.

11. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ– ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua> .

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua> .

13. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-ІІІ // ВВР України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

14. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 1999 р. № 1262 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1262-99-%ББ> .

15. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів : матеріали Парламент. слухань у Верховній Раді України, 17 черв. 2009 р. / ВР України, Комітет з пит. науки і освіти ; за заг. ред. В. І. Полохало. – К. : Парламент. вид-во, 2009. – 629 с.

***Pokotylo T. V. Formation and development of qualitative characteristics of the labor potential in local government.***

*Investigational high-quality descriptions of forming of labour potential in the organs of local self-government. Suggestions are given in relation to forming and increase of efficiency of the use of labour potential of public servants of local self-government.*

**Key words:** local government, civil service, labor potential; administrative services.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

# ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

**УДК 351. 327**

**О. О. Труш,**

*к.держ.упр., проф.,*

*професор кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ;*

**Ю. О. Лермонтова,**

*к.держ.упр., науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру НУЦЗУ,  
м. Харків*

## **ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ГАЛУЗІ БОРОТЬБИ З КАТАСТРОФАМИ (частина 1)**

*Розглянуто структуру інституційної системи і функції основних інституцій Європейського Союзу (ЄС) таких як Рада ЄС та Європарламент у галузі боротьби з катастрофами.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, інституції ЄС, інституційна система ЄС, катастрофи.

Одним з основних напрямків спільної політики Європейського Союзу (ЄС) у галузі безпеки і оборони є напрямок, пов'язаний зі сферою цивільного захисту (ЦЗ) населення і територій від катастроф техногенного та природного характеру, який стосується як кожної із держав-членів, так і ЄС вцілому. Масштаби катастроф все частіше приймають транскордонний характер і держави поставлені перед необхідністю координації своїх зусиль у всіх напрямках. Саме з цією метою в ЄС сформована певна інституційна система, на яку покладено функції попередження, реагування та ліквідації наслідків катастроф.

Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС та його державами-членами, ратифікація зазначеного документу усіма 28 державами ЄС відкриває перспективу інтеграції до цього об'єднання, створення передумов для стрімкого політичного та економічного розвитку України в партнерстві з Євросоюзом, вимагає від нашої держави вивчення можливостей співробітництва в галузі попередження та ліквідації катастроф, взаємодії з певними інституціями ЄС в цій сфері.

Питанням європейської інтеграції, інституціональної побудови ЄС у своїх наукових працях приділяли увагу Д. Гиллінгхам, Л. Грицаєнко, І. Грицяк, В. Говоруха, Л. Ентін, Д. Монар, Р. Морган, В. Посельський, О. Рудік, М. Сміт, П. Спірос, В. Стрельцов, Б. Топорнін, Т. Шинкаренко та ін.

Побудова вітчизняної та закордонних систем управління ЦЗ та його складовими розглянута в роботах С. Андреева, М. Брушлинського, Ю. Воробйова, Ю. Глуховенка, В. Доманського, Л. Жукової, О. Мікеева, О. Могильниченка, М. Стеблюка, М. Фалеева, Г. Федулова, В. Федоренка, В. Шоботова, І. Шпільового та ін. Але питанням побудови і функціонування інституційної системи ЄС у галузі боротьби з катастрофами цілому було приділено недостатньо уваги.

Тому метою роботи є аналіз інституційної системи Європейського Союзу в галузі боротьби з катастрофами.

На даному етапі в ЄС входять 28 держав і три держави Європейського Економічного району. За даними 2009 р. чисельність населення країн, що входять в ЄС, склала 499,7 млн людей (3-тє місце в світі), загальна площа – 4 892, 7 тис. км<sup>2</sup> (7-ме місце у світі), густина населення – 116,4 люд./км<sup>2</sup>, обсяг виробництва ВВП – 17,08 трлн дол. США (1-ше місце у світі) [1].

Основними інтеграційними інститутами ЄС з організації всієї адміністративної, законодавчої і виконавчої діяльності є Рада ЄС, Комісія Європейських Співтовариств (КЕС) і Європейський парламент (ЄП). У даному дослідженні будуть розглянуті Рада ЄС і ЄП в контексті діяльності ЄС з питань в областях ЦЗ та надання надзвичайної гуманітарної допомоги, які включають в себе системні заходи щодо попередження, підтриманню готовності, реагування і ліквідації наслідків природних і техногенних катастроф.

*Діяльність Ради ЄС у галузі боротьби з катастрофами.* Рада ЄС є важливою ланкою в організації діяльності ЄС, де повноважні представники національних держав захищають свої національні інтереси і приймають рішення, які в підсумку стають загальноєвропейськими, в тому числі і з питань розвитку системи ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги.

Рада ЄС складається з представників кожної держави на рівні міністрів, уповноважених представляти дану державу. Склад Ради ЄС не є постійним і обов'язково змінюється в залежності від питань, які розглядаються і вирішуються на його засіданнях. У засіданнях Ради ЄС беруть участь міністри, які відповідають за відповідні напрями в урядах своїх держав. Засідання Рад ЄС окремо з питань ЦЗ та надання надзвичайної гуманітарної допомоги не проводяться. Ці важливі питання, як правило, розглядаються на засіданнях Рад ЄС із загальних питань та зовнішніх зв'язків та юстиції і внутрішніх справ. Деякі зі складу Ради ЄС збираються на свої засідання рідко, інші засідають практично постійно (наприклад, Рада ЄС із загальних питань та зовнішніх зв'язків). Поряд з офіційними засіданнями Ради ЄС останнім часом все частіше практикуються неофіційні зустрічі міністрів для вільного обміну думками з профільних питань, де можуть також розглядатися питання ЦЗ ЄС. Неформальні зустрічі міністрів закордонних справ країн ЄС проходять в рамках так званих тимніхських зустрічей (місце проведення першої зустрічі м. Тімніх, Німеччина). Рада ЄС може скликатися за власною ініціативою, за ініціативою відповідних інститутів ЄС або однієї з держав-членів. Рада ЄС із загальних питань та зовнішніх зв'язків з 01.12.09 р., після набуття чинності Лісабонського договору [2], припинила свою діяльність і трансформувалася у дві нові незалежні структури: Рада ЄС із загальних питань та Рада ЄС зовнішніх зв'язків.

Держава, що головує в Раді ЄС, виконує суто технічні функції у визначенні порядку денного, постановки питання на голосування і редагування протоколів

засідань. Держави – члени ЄС заздалегідь готуються до виконання обов'язків Голови і формують на цей період стратегічну лінію діяльності ЄС, включаючи і перспективні напрямки розвитку ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги. Пропонована ними концепція щодо розвитку системи ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги, як правило, включає в себе спадкоємність заходів попереднього головування в цих областях і перспективні напрямки щодо подальшого їх вдосконалення та розвитку.

Наприклад, в ході німецького головування (перше півріччя 2007 р.) [3] приділялася велика увага удосконаленню механізму ЦЗ Співтовариства, прийнятого 23 жовтня 2001 р. 2001/792 / ЄС Euratom [4], у галузі оперативного реагування на катастрофи і надання надзвичайної гуманітарної допомоги, проведення навчань і пілотних проєктів, організації навчання та наукових досліджень. У цей період Радою ЄС був прийнятий документ [5] “Про створення фінансового інструменту цивільного захисту” 2007/162 / ЄС Euratom від 5 березня 2007 р., який надав юридичні та фінансові повноваження КЕС на залучення сил і засобів третіх країн для підтримки гуманітарних операцій ЄС. Крім того, уперше в ЄС було проведено багатосторонні навчання сил цивільного захисту ЕСЛЮК 2007.

Французьке головування в ЄС (друге півріччя 2008 р.) було більш амбітним. Французи активно продовжували цілеспрямовані заходи щодо подальшого розвитку системи ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги. У цей період Радою ЄС із загальних питань та зовнішніх зв'язків була затверджена доповідь “Посилення можливостей ЄС з попередження та реагування на катастрофи” (15933/1/08 від 8 грудня 2008 р.) і прийнята Директива Ради ЄС “Про перелік та класифікації критично важливої інфраструктури ЄС” (2008/114 / ЄС від 8 грудня 2008 р.) [6]. Франція також приділяла велику увагу проведенню навчань ЄС з боротьби із катастрофами, розробці єдиних стандартів із підготовки фахівців ЦЗ, фінансової підтримки різних програм і проєктів щодо попередження та ліквідації природних і техногенних катастроф. Крім того, у період французького головування в рамках ЄС була запропонована нова ініціатива – Союз для Середземномор'я. Головна мета ініціативи – захист інтересів і зміцнення політичного та економічного впливу ЄС в країнах Середземномор'я. Важливо, що однією з п'яти основних напрямків діяльності нової ініціативи є співробітництво у сфері боротьби з природними та техногенними катастрофами в даному регіоні.

Водночас, наприклад, у ході чеського та шведського головування в ЄС (2009 р.) не було зроблено істотних рухів для розвитку системи ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги. Їх діяльність в цій області зводилася до продовження спадкоємності заходів попереднього головування.

Ключову політичну роль у роботі Ради ЄС відіграє Комітет постійних представників (Permanent Representative Committee, COREPER), основним завданням якого є підготовка проєктів рішень Ради ЄС. Комітет постійних представників (КОРЕПЕР) підрозділяється так:

КОРЕПЕР-1, що складається із заступників постійних представників (послів) держав-членів ЄС, що здійснюють технічну роботу над текстами;

КОРЕПЕР-2, що складається із постійних представників (послів) держав – членів ЄС, що займаються політичними аспектами підготовки рішень Ради ЄС.

Основним структурним підрозділом Ради ЄС є Генеральний секретаріат, яким керує Генеральний секретар / Високий представник Європейського Союзу з питань зовнішньої політики і безпеки (Генеральний секретар / Високий представник), який забезпечує інформацією Раду ЄС з питань формування та застосування політичних рішень, а також, за необхідністю, бере участь від імені Ради ЄС та за дорученням Президента в проведенні діалогів з третьою стороною.

Кабінету Генерального секретаря / Високого представника напряму підпорядковуються різні служби забезпечення його діяльності, військовий штаб, Спільний ситуаційний центр ЄС і Комунікаційний центр міжконсульської взаємодії. Крім того, кабінетам Генерального секретаря / Високого представника та його заступника підпорядковуються інші додаткові служби забезпечення діяльності Генсекретаріату і 8 Генеральних директоратів (рис. 1).

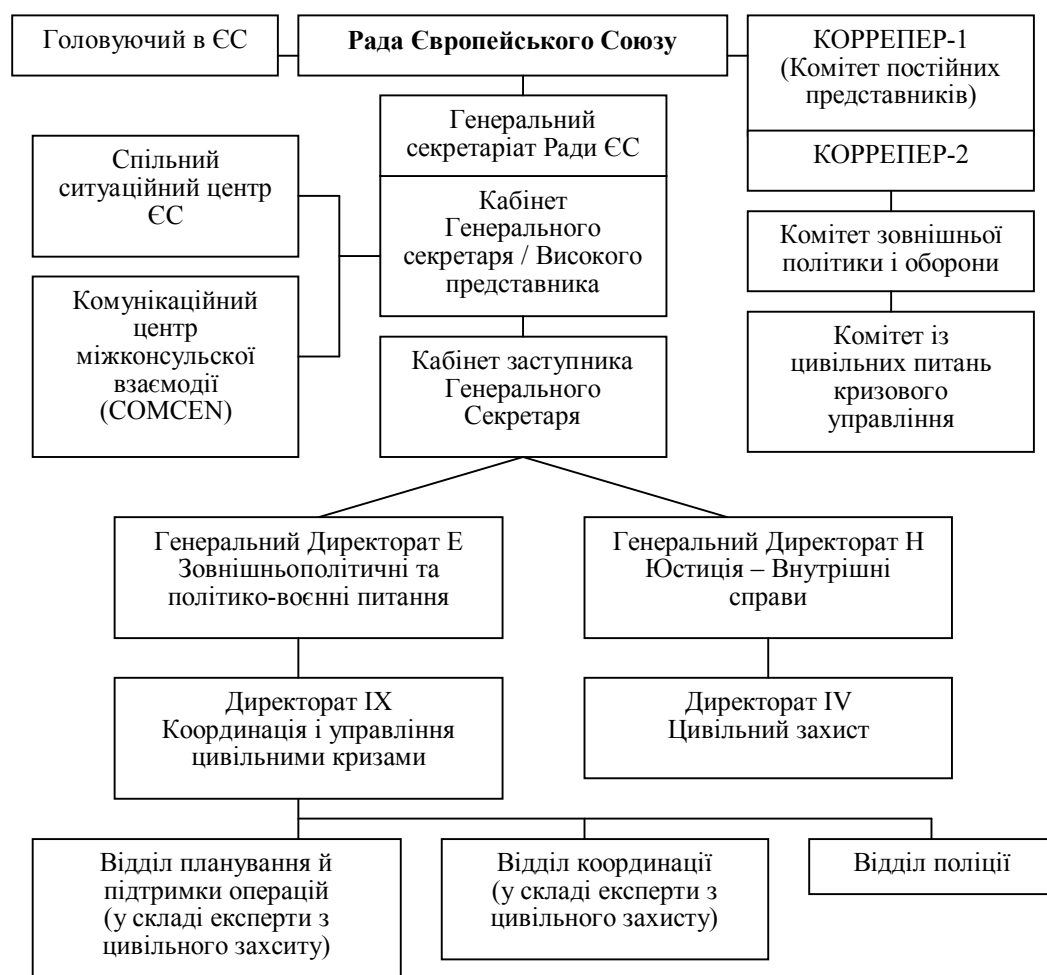


Рис. 1. Структурні підрозділи Ради ЄС, що відповідають за питання цивільного захисту

Генеральний секретаріат Ради ЄС забезпечує спадкоємність роботи і готує протоколи засідань Ради ЄС, які потім підписуються представником держави-голови та Генеральним секретарем, а також здійснює координацію різних напрямків його діяльності.

Суттєву допомогу Раді ЄС у визначенні напрямів спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) Євросоюзу надає Комітет із зовнішньої політики і безпеки (Political and Security Committee, PSC), який створений рішенням Ради ЄС 22 січня 2001 р. 2001/78 / CFSP [7]. Комітет із зовнішньої політики і безпеки (КЗПБ) працює під егідою Ради ЄС як підготовчий орган і приймає рішення під її керівництвом. Основною функцією КЗПБ є моніторинг міжнародної обстановки і сприяння завданням реалізації європейської політики безпеки і оборони (ЄПБО).

У період кризи Комітет з зовнішньої політики і безпеки стає органом Ради ЄС, яку очолює Генеральний секретар / Високий представник. У цей період голова КЗПБ може брати участь у засіданнях КОРЕПЕР. КЗПБ відіграє ключову роль у визначенні чіткого реагування ЄС на кризи, включаючи природні та техногенні катастрофи, відповідає за політичне регулювання і стратегічне управління операціями, що проводяться військовими і цивільними силами ЄС.

Для отримання узгодженої позиції країн ЄС з цивільних питань кризового управління в рамках завдань СЗПБ, Комітет із зовнішньої політики і безпеки направляє запити Комітету з цивільних питань кризового управління (Committee for Civilian Crisis Management, CIVCOM) і при прийнятті рішень керується його рекомендаціями та пропозиціями. Комітет з цивільних питань кризового управління (КЦПКУ) є робочою групою країн ЄС, де розглядаються та погоджуються пропозиції щодо цивільного управління катастрофами, включаючи питання ЦЗ Співтовариства. В даний час в ЄС створено і функціонує близько 40 різних робочих груп, які забезпечують діяльність Ради ЄС. КЗПБ і КЦПКУ очолює, як правило, представник країни-голови в ЄС.

У Генеральному секретаріаті Ради ЄС за питання ЦЗ відповідають такі підрозділи (рис. 1):

а) *Директорат IX з координації й управління цивільними кризами Генерального директорату ЄС із зовнішньополітичних і політико-військових питань.* Директорат IX здійснює свою діяльність під керівництвом Генерального секретаря / Високого представника та його заступника, а також політичним контролем та стратегічним управлінням КЗПБ, і відповідає за збір, аналіз і оцінку інформації, планування і підтримку операцій цивільного управління кризами, що проводяться під егідою ЄПБО.

Директорат IX складається з трьох відділів. Найбільш важливим є відділ планування і підтримки операцій, куди входять експерти з питань ЦЗ. Основне завдання відділу – оперативне застосування всіх цивільних сил і засобів в операціях з цивільного управління кризами в рамках ЄПБО, забезпечення їх ефективного планування та проведення.

б) *Директорат IV з цивільного захисту Генерального директорату Н з питань юстиції та внутрішніх справ.* Директорат IV не робить істотного впливу на формування стратегії ЦЗ Співтовариства, розвиток співпраці з профільними закордонними структурами. Основне завдання - планове забезпечення роботи КЦПКУ з питань ЦЗ ЄС і цивільних питань кризового управління в рамках завдань

СЗПБ, а також адміністративно-технічний супровід цих документів у Генеральному секретаріаті Ради ЄС та інших структурах ЄС. Директорат IV здійснює свою діяльність під керівництвом Генерального секретаря / Високого представника та його заступника.

в) *Спільний ситуаційний центр (ССЦ) ЄС*. На основі процедур КЗПБ, Генеральний секретар / Високий представник керує роботою ССЦ ЄС, який безпосередньо підпорядковується його кабінету. ССЦ ЄС забезпечує діяльність КЗПБ аналітичною інформацією, необхідною для прийняття рішень щодо врегулювання кризи, здійснює розробку та виконання планів на період катастрофи із забезпечення безпеки і надання допомоги співробітникам різних структур ЄС, що перебувають у відрядженнях по лінії Євросоюзу. ССЦ ЄС має спеціальну закриту мережу, якою можуть користуватися тільки представники компетентних органів країн ЄС і допущені співробітники різних структур ЄС. Сама мережа складається з інформаційного блоку і форуму. На інформаційному форумі розміщується максимум наявної інформації про катастрофу, а на форумі вона оперативно обговорюється, і приймаються необхідні рішення.

За інформацією ССЦ ЄС щодня близько 80-100 співробітників ЄС убувають у відрядження в різні країни світу. Центр, за день до вибуття цих співробітників у відрядження, автоматично отримує повідомлення, в якому міститься наступна інформація: в яку країну відряджений співробітник, хто сприяє в роботі і забезпечує безпеку, службові та домашні адреси і т.ін. На основі цієї інформації, при виникненні катастрофи, ССЦ ЄС своєчасно може передати необхідні інструкції щодо забезпечення безпеки даного співробітника.

Мережа постійно вдосконалюється, впроваджуються новітні інформаційні технології та обладнання, що істотно підвищує ефективність і якість роботи ССЦ ЄС, послугами якого щодня користуються до 200 чоловік з різних організацій ЄС.

г) *Комунікаційний центр міжконсульської взаємодії (КЦМВ)*. Основне завдання КЦМВ – здійснювати міжконсульську взаємодію та координацію заходів на рівні Євросоюзу з надання допомоги громадянам ЄС при виникненні природних і техногенних катастроф, як на території ЄС, так і в третіх країнах, а також сприяння їм в евакуації з районів катастроф та отриманні необхідної інформації щодо питань особистої безпеки. Генеральний секретар / Високий представник керує роботою КЦМВ, який безпосередньо підпорядковується його кабінету.

Виконання практичних заходів щодо забезпечення безпеки і надання допомоги пересічним громадянам ЄС при різних катастрофах повністю знаходиться в компетенції країн ЄС. Крім існуючої допомоги державних органів, кожен громадянин ЄС зобов'язаний самостійно піклуватися про свою безпеку. При вибутті в іншу країну він повинен ознайомитися з ситуацією в ній, знати контактні адреси консульств країн ЄС, періодично інформувати близьких про себе і т.д. Сайти, якими можуть користуватися громадяни ЄС, для отримання такої інформації, знаходяться при міністерствах закордонних справ країн ЄС. Ефективність таких інформаційних національних сайтів дуже висока. Щодня їх відвідують 20–30 тис. людей. Додатково громадяни ЄС можуть отримати подібну інформацію в турагентствах, у ЗМІ, у спеціальних брошурах з питань безпеки та надання надзвичайної допомоги.



Нині, за участю КЦМВ, при Генеральному секретаріаті Ради ЄС створюється відкрита для всіх громадян ЄС веб сторінка з питань безпеки та надання надзвичайної допомоги [8]. Через цю сторінку будь-який громадянин ЄС може вийти на сайти міністерств закордонних справ країн ЄС, ознайомитися з брошурами з питань особистої безпеки, дізнатися про наявність консульства країни ЄС в іншій країні і отримати інформацію про саму країну.

*Діяльність Європарламенту в галузі боротьби з катастрофами.* Європейський парламент (ЄП) є важливим структурним елементом щодо формування законодавчої бази в усіх областях діяльності ЄС, включаючи розвиток системи ЦЗ та надання надзвичайної гуманітарної допомоги. У ЄП немає спеціалізованої структури, яка б окремо розглядала питання в цих областях. ЄП, як правило, розглядає ці важливі питання в Комітетах регіонального розвитку та захисту навколишнього середовища, Підкомітеті з безпеки та оборони Комітету з міжнародних справ. Всі резолюції ЄП в області боротьби з природними та техногенними катастрофами, мають рекомендаційний характер. Єдиним законодавчим документом для структур ЄС, що відповідають за боротьбу з природними та техногенними катастрофами, є бюджет ЄС, який затверджується ЄП.

Основні завдання ЄП у галузі ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги полягають у:

- наданні підтримки КЕС, Раді ЄС у розробці та прийнятті нових законодавчих документів щодо вдосконалення інструментів ЦЗ ЄС;
- сприянні реалізації політики ЄС у сфері довкілля та законодавчих ініціатив по боротьбі з глобальним потеплінням з метою формування єдиної платформи ЄС з реагування на природні та техногенні катастрофи;
- розгляді основних пріоритетів ЄС щодо захисту населення, майна та навколишнього середовища від природних і техногенних катастроф, а також пропозицій щодо їх попередження.

Діяльність ЄП є досить важливим у контексті розвитку механізмів функціонування системи ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги. Одним з останніх таких документів ЄП стала резолюція “Про вдосконалення можливостей ЄС з реагування на катастрофи” від 19.06.08 р Резолюцію було прийнято з метою попередження повторення подій літа 2007 р., що супроводжувалися руйнівними лісовими пожежами в країнах півдня Європи та потягли за собою величезні матеріальні та людські втрати. У прийнятій резолюції ЄП погодився з представленим КЕС Планом дій щодо посилення можливостей ЄС при реагуванні на природні та техногенні катастрофи (березень 2008 р.) і вважає цей напрям пріоритетним політичним завданням Європейського співтовариства. Крім цього, дана резолюція ЄП містить важливі рекомендації і заклики структурам ЄС, які спрямовано:

- на подальше застосування наявних ресурсів, у першу чергу національних можливостей країн ЄС при катастрофах, що має бути спрощеним і гарантувати їх оперативне використання в операціях ЦЗ ЄС;
- створення бази даних про катастрофи, необхідних і наявних засобах ЦЗ ЄС;
- продовження розвитку можливостей ЄС у галузі швидкого реагування, прийнявши за основу існуючі модулі ЦЗ країн ЄС, і заклик КЕС розробити спеціальні пропозиції стосовно даного питання;

– підготовку проекту нового пакета законодавчих інструментів, наприклад, у вигляді рамкової директиви. Цей документ повинен складатися їх трьох розділів: посилення заходів щодо попередження катастроф в рамках діючих механізмів ЦЗ Співтовариства, розробки нової превентивної стратегії ЄС із боротьби з катастрофами та підтримки розвитку знань і технологій у цій життєво важливій галузі.

Прийняттям даної резолюції ЄП показує, що підходи ЄС у цій галузі повинні “закривати” всі етапи заходів щодо боротьби з природними та техногенними катастрофами, починаючи від попередження і закінчуючи відновленням.

Діяльність ЄП, як і будь-якого парламенту, повністю політизовано. У ньому відбувається складна політична і бюрократична боротьба за найважливішими аспектами діяльності ЄС. Незважаючи на це, євродепутати практично завжди знаходять спільні підходи і надають істотну допомогу і підтримку КЕС, Раді ЄС з питань вдосконалення та розвитку ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги.

Докладний аналіз діяльності Ради ЄС і ЄП з питань розвитку системи ЦЗ ЄС і надання надзвичайної гуманітарної допомоги дозволяє зробити висновок, що Рада ЄС і ЄП є важливими ланками в організації діяльності Європейського Союзу, одними з найважливіших інтеграційних інститутів ЄС в галузі ЦЗ та надання надзвичайної гуманітарної допомоги, які включають в себе системні заходи щодо попередження, підтримання готовності, реагування і ліквідації наслідків природних і техногенних катастроф.

Забезпеченню безпеки громадян ЄС, власності та навколишнього середовища від природних і техногенних катастроф надається величезне значення, як на рівні ЄС, так і на національних рівнях. Разом з тим в ЄС залишається багато складних проблем, основними з яких є мовний бар’єр, різні національні законодавства і наявність необхідного фінансування.

Крім розглянутих інституцій ЄС, важливе місце в галузі ЦЗ та надання надзвичайної гуманітарної допомоги займає Комісія Європейських Співтовариств, про що йтиметься в подальших дослідженнях.

#### **Література:**

1. History of the European Union. – Режим доступу : // [http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm) .
2. Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договір про заснування Європейського Співтовариства. – Режим доступу : // <http://www.rjan.ru/politics/20091002/187235710.html> .
3. Порядок головування стран в Раді ЄС до 2020 р. – Режим доступу : [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_001/1\\_00120070104en0101](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_001/1_00120070104en0101) .
4. Механізм цивільного захисту Співтовариства (2001/792/ЄС Euratom). – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001D0792:EN:NOT> .
5. Про створення фінансового інструменту цивільного захисту (2007/162/ЄС Euratom). – Режим доступу : // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=ELEX:32007D0162:EN:NOT> . – (Від 5 берез. 2007 р.).
6. Про перелік та класифікації критично важливої інфраструктури ЄС (Council Directive 2008/14/EC) – Режим доступу : // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF> .
7. Рішення Ради ЄС від 22 січня 2001 р. 2001/78/CFSP// . – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:027:0001:0003:EN:PDF> .

8. Сторінка з питань безпеки для громадян ЄС. – Режим доступу : // <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu> .

**Trush O.O., Lermontova Y. O. The institutional system of the European Union in the field of struggle against disasters (part 1).**

*The paper considers the structure and functions of the institutional system of the main institutions of the European Union (EU) including the Council and European Parliament in the field of struggle against disasters.*

**Key words:** the European Union, EU institutions, EU institutional system, disaster.

*Надійшла до редколегії 16.12.2015 р.*

**УДК 311:336.012.23**

**М. В. Гончаренко,**

*к. держ. упр., доцент,*

*доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ,*

*м. Харків*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ СТАТИСТИКИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ**

*Узагальнено методологічні засади формування міжнародних стандартів статистики державних фінансів та визначено основні розбіжності між зарубіжною та вітчизняною практикою статистичних досліджень сектора державних фінансів.*

**Ключові слова:** державні фінанси, статистика, міжнародні стандарти.

Статистика державних фінансів (далі – СДФ) широко використовується для регулювання соціально-економічного становища в суспільстві та аналізу економічних процесів у державі. Глобалізаційні процеси й умови, що висуваються ринковою економікою, вимагають переходу статистики державних фінансів в Україні на міжнародні статистичні стандарти, які дозволять підвищити якість обліку органів державного управління та прозорість їх операцій.

Великий внесок у забезпечення порівнянності статистичних даних роблять міжнародні організації, а саме: Міжнародний валютний фонд (МВФ), Євростат, ООН тощо. Методологічні основи побудови статистики державних фінансів викладені в офіційних виданнях МВФ. Основним методологічним документом у галузі стандартів формування статистичних даних у галузі державних фінансів є Керівництво по статистиці державних фінансів [8], розроблене МВФ, чинна редакція якого була опублікована у 2001 р.

Вітчизняна методика статистичного аналізу державних фінансів значно відрізняється від загальноприйнятих у розвинених країнах підходів, що актуалізує проблему стандартизації СДФ в Україні та її гармонізації з міжнародними стандартами.

Статистика державних фінансів розглядається як складова фінансової статистики у низці навчальних посібників, авторами яких є Е. Галицька [1], Р. Ковтун [1], В. Кремень [2], О. Кремень [2], Н. Лутчин [3], В. Маслій [5], А. МIRONЮК [3], М. Мальчик [4], С. Галашко [4], А. Пелех [4] та ін. Питанням удосконалення статистики державних фінансів та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів присвячено наукові праці В. Михайлова [6], Л. Момотюк [7], М. Пугачова [6], В. Швець [9], Л. Яценко [6; 10] та ін. Разом з тим необхідність переходу України на міжнародні стандарти СДФ вимагає глибшого вивчення їх сутності.

Метою статті є узагальнення методологічних засад формування міжнародних стандартів статистики державних фінансів та визначення основних розбіжностей між зарубіжною та вітчизняною практикою статистичних досліджень сектора державних фінансів.

Статистика державних фінансів має ключове значення для податково-бюджетного аналізу і відіграє життєво важливу роль як у розробці та моніторингу обґрунтованих фінансових програм, так і у здійсненні нагляду за заходами економічної політики.

У Керівництві по статистиці державних фінансів (далі – Керівництво) [8] вводиться облік за методом нарахування, розробляються баланси активів і пасивів і передбачається повне охоплення державної економічної та фінансової діяльності. Хоча в даний час лише кілька країн в змозі забезпечити відповідність стандартам, передбаченим у Посібнику, число таких країн постійно зростає.

Призначення системи СДФ – забезпечувати статистичні дані, які дозволяють директивним органам і аналітикам послідовно і систематично вивчати динаміку фінансових операцій, фінансової позиції та стану ліквідності сектора державного управління чи державного сектора. Аналітична основа СДФ може бути використана для аналізу операцій органів управління конкретного рівня та операцій між різними рівнями державного управління, а також сектора державного управління чи державного сектора в цілому.

Стандарти СДФ гармонізовані зі статистичними стандартами Системи національних рахунків (1993), в якій формуються дані макроекономічної статистики. СДФ є спеціалізованою системою макроекономічної статистики і призначена для опису тієї частини національної економіки, яка пов'язана з діяльністю сектору державного управління та державного сектора. Крім того, СДФ гармонізована зі статистикою платіжного балансу, грошово-кредитною і фінансовою статистикою, що забезпечує можливість використання даних СДФ в поєднанні з даними інших статистичних систем.

У рамках СДФ визначаються економічні та статистичні поняття, правила обліку і класифікації, рекомендовані для систематизації збирання даних про операції сектора державного управління та державного сектора.

Інформаційну основу даних СДФ значною мірою становлять дані бухгалтерського обліку. Однак, незважаючи на використання стандартних термінів бухгалтерського обліку для опису системи СДФ, вона є системою статистичної звітності. Існує ряд важливих аспектів, за якими система СДФ відрізняється від системи фінансової звітності, наприклад, в частині відображення переоцінки

активів, коригувань до минулих років, консолідації інформації. Крім того, в стандартах СДФ велика увага приділяється класифікації операцій.

Згідно з міжнародними стандартами СДФ статистика державних фінансів охоплює:

1. Сектор державного управління, який включає:

- центральний уряд,
- органи регіонального управління,
- органи місцевого самоврядування.

2. Державний сектор, тобто державні корпорації (організації):

- фінансові державні корпорації (грошово-кредитні державні корпорації (організації), включаючи Центральний банк, та інші державні корпорації (організації);
- нефінансові державні корпорації [8].

Зазначені сектори визначаються в Керівництві за допомогою категорії інституційних одиниць, які представляють собою економічні структури, здатні володіти активами, брати зобов'язання і вести економічну діяльність і операції з іншими структурами від свого імені. Ці характеристики роблять інституційні одиниці об'єктом економічного і статистичного інтересу, який може бути задоволений шляхом складання повного комплексу їх рахунків (звітності), включаючи баланси активів і пасивів.

Відповідно до Керівництва, усі дані, які відображуються і класифікуються в системі СДФ, являють собою потоки або запаси.

Потоки відображають створення, перетворення, обмін, передачу або зникнення економічної вартості, що впливає на економічне становище інституціональної одиниці.

Запаси – це наявні у інституційної одиниці на певний момент часу активи і зобов'язання, а також відповідна чиста вартість активів цієї одиниці, яка дорівнює різниці між загальною сумою активів та загальною сумою зобов'язань.

Усі зміни в запасах можуть бути повністю пояснені потоками, тобто для кожного виду запасів справедливе співвідношення:

$$SI = S0 + F,$$

де  $S0$ ,  $SI$  – вартість конкретного виду запасу на початок і кінець звітного періоду відповідно;

$F$  – чиста вартість всіх потоків, які вплинули на даний конкретний запас протягом зазначеного звітного періоду.

Усі потоки класифікуються або як операції, або як інші економічні потоки.

Операції являють собою взаємодію між двома інституційними одиницями на основі взаємної угоди (наприклад, продаж або придбання товарів і послуг, оплата праці, отримання субсидій з бюджету вищого рівня) або дію, що здійснюється всередині окремої інституційної одиниці.

Інші економічні потоки являють собою зміну в обсязі або вартості активу чи зобов'язання, яке не є результатом операції. Прикладами інших економічних потоків є руйнування активу в результаті землетрусу, закінчення терміну дії патенту, зміна класифікації активу чи зобов'язання.

Одним з методологічних прийомів СДФ є використання концепції представлення показників на “чистій” основі, суть якої полягає в тому, що при формуванні показників відбувається як би “взаємозалік” певних операцій або балансових статей.

Одним з найважливіших показників, формованих в системі СДФ, є показник чистої вартості активів, який являє собою різницю між сукупними активами і зобов'язаннями, і характеризує кінцевий результат діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

У системі СДФ всі економічні події, що відбуваються, розглядаються з точки зору того, який вплив вони чинять на чисту вартість активів сектора державного управління регіону або муніципалітету.

Концепція чистої вартості активів змінює саме визначення доходів і витрат. До доходів або витрат відносяться тільки ті операції, які надають безпосередній вплив на чисту вартість активів.

Доходи в СДФ визначаються як операції, які призводять до збільшення чистої вартості активів. Якщо продаж нефінансового активу здійснюється за балансовою вартістю, то величина чистої вартості активів не змінюється, отже, зазначений продаж не є доходом. Результатом такої операції є лише зміна структури балансу активів і пасивів за рахунок обміну одного активу (нефінансового активу) на інший актив (фінансовий актив). У той же час, якщо продаж здійснюється за ринковою вартістю, що перевищує балансову вартість нефінансового активу, то різниця між ринковою та балансовою вартістю визнається доходом.

Витрати в СДФ визначаються як операції, що приводять до зменшення чистої вартості активів. Таким чином, придбання нефінансового активу не є витратами, оскільки воно не впливає на чисту вартість активів. Результатом такої операції є зміна структури балансу активів і пасивів внаслідок обміну одного активу (придбаного нефінансового активу) на інший актив або зобов'язання (виплачені кошти чи зобов'язання у вигляді кредиторської заборгованості). Витрати класифікуються як за економічною класифікацією, так і за Класифікацією функцій органів державного управління (КФУ).

Для потоків і запасів, які відображаються в системі СДФ, використовуються такі види класифікацій:

1. Класифікація доходів.
2. Функціональна класифікація видатків, яка також може застосовуватися до операцій з нефінансовими активами.
3. Економічна класифікація видатків.
4. Класифікація потоків і запасів, активів і зобов'язань.
5. Класифікація операцій з фінансовими активами та зобов'язаннями.

Методом обліку, який використовується для відображення потоків у системі СДФ, являється метод нарахування, що означає відображення потоків в обліку на момент створення, перетворення, обміну, передачі або зникнення економічної вартості.

Вартісна оцінка потоків, а також активів, зобов'язань і чистої вартості активів в системі СДФ проводиться за поточними ринковими цінами, але при

цьому передбачається також відображення номінальної вартості боргових цінних паперів у довідкових статтях.

Для ідентифікації різних видів операцій, інших економічних потоків і запасів активів і зобов'язань в СДФ використовується система класифікаційних кодів. Таким чином, класифікації СДФ дозволяють чітко співвіднести всі зміни в запасах з відповідними потоками.

Стандарти СДФ передбачають такий набір звітів:

- Баланс активів і пасивів.
- Звіт про операції органів державного управління.
- Звіт про інші економічні потоки.
- Звіт про джерела і використання грошових коштів.

Вітчизняна система статистики державних фінансів суттєво відрізняється від описаних стандартів. Перш за все це стосується визначення меж самого об'єкта статистичного дослідження – державних фінансів. Серед вітчизняних науковців є певна одностайність щодо визначення їх сутності. До державних фінансів відносять бюджети різних рівнів державного управління, позабюджетні фонди, державний кредит, фінанси державних та комунальних підприємств, фонди державного страхування. Разом з тим, у підручниках по фінансовій статистиці [1–5] розділ “Статистика державних фінансів” обмежується лише статистичними методами вивчення показників державного бюджету, а в деяких випадках також і державного боргу.

Загальною ознакою усіх проаналізованих підходів є те, що статистичне вивчення позабюджетних фондів, фінансів підприємств державної та комунальної форм власності, фондів державного страхування взагалі випадають із поля зору науковців.

Вада неповного охоплення статистичним дослідженням сфери державних фінансів притаманна і методиці Державної служби статистики України. Як слушно наголошує Л. Момотюк, в Україні інформацію про державний сектор неможливо отримати у зведеному вигляді [7]. Поширюються дані лише щодо податково-бюджетного сектору, які включають операції сектору загального державного управління, операції центральних органів державного управління та інформацію щодо державного й гарантованого державою внутрішнього та зовнішнього боргу. Сектор загального державного управління включає центральні органи державного управління (центральний уряд), місцеві органи державного управління, фонди соціального страхування. Тобто сектор загального державного управління включає показники Державного бюджету України, місцевих бюджетів та показники державних позабюджетних фондів соціального страхування (Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності).

Гармонізація системи СДФ вимагає повної відповідності та узгодженості, дотримання загальноприйнятих принципів статистики, складання звітності групою країн чи їх об'єднаннями. Гармонізація передбачає поєднання та взаємну відповідність законодавства країн щодо регулювання бухгалтерського обліку і

статистики, допускаючи існування в кожній країні своєї моделі організації обліку і системи стандартів [9].

У вітчизняній системі статистики державних фінансів першочерговим кроком є проведення уніфікації бюджетної класифікації доходів і видатків відповідно до міжнародних стандартів. На цьому шляху Україною здійснені певні кроки щодо удосконалення національної бюджетної класифікації, яка зорієнтована в основному на відповідну міжнародну класифікацію [7].

Разом з тим, у вітчизняну систему бюджетного обліку та звітності з цієї причини повинні були внесені такі зміни:

- відображення операцій відповідно до їх економічного змісту;
- формування інформації про всі державні активи і пасиви і про зміни, які з ними відбуваються;
- відображення взаємозв'язку потоків (змін протягом звітного періоду) та запасів (залишків на початок і кінець звітного періоду);
- встановлення взаємозв'язку плану рахунків та бюджетної класифікації;
- систематизація даних, необхідних для проведення макроекономічного аналізу і вироблення податково-бюджетної політики;
- гармонізація звітності сектора державного управління зі звітністю інших секторів економіки;
- формування звітності, зіставної на міжнародному рівні.

Враховуючи великий досвід МВФ з аналізу державних фінансів різних країн і загальноприйнятість у світі стандартів СДФ (всі країни, що представляють фінансову інформацію в МВФ, роблять це у відповідності зі стандартами), бюджетна звітність в Україні теж повинна орієнтуватися також на ці стандарти.

Для більш повного та якісного подання інформації про стан державних фінансів, активи і зобов'язання держави у СДФ повинна міститися інформація не тільки про сектор державного управління, а і про державний сектор у цілому.

Напрямок подальших досліджень має стати розробка пропозицій щодо приведення вітчизняної системи СДФ у відповідність до міжнародних стандартів.

#### **Література:**

1. *Галицька Е. В.* Фінансова статистика: навч. посіб. / Е. В. Галицька, Р. В. Ковтун. – К. : Кондор, 2008. – 440 с.
2. *Кремень В. М.* Фінансова статистика : навч. посіб. / В. М. Кремень, О. І. Кремень. – К. : ЦУЛ, 2014. – 386 с.
3. *Лутчин Н. П.* Фінансова статистика : навч. посіб. / Н. П. Лутчин, А. К. Миронюк. – Львів, 2007. – 376 с.
4. *Мальчик М. В.* Фінансова статистика : навч. посіб. / М. В. Мальчик, С. І. Галашко, А. І. Пелех. – К. : ЦУЛ, 2011. – 184 с.
5. *Маслій В. В.* Фінансова статистика : навч. посіб. / В. В. Маслій. – Тернопіль : Карт-бланш, 2007. – 298 с.
6. *Михайлов В. С.* Деякі методологічні проблеми статистичного оцінювання державних фінансів України / В. С. Михайлов, М. В. Пугачова, Л. О. Яценко // Науковий вісн. Національної академії статистики, обліку та аудиту. – 2012. – Вип 4 (37). – С. 4–15.
7. *Момотюк Л. С.* Статистика державних фінансів та її гармонізація із міжнародними стандартами / Л. С. Момотюк // Облік і фінанси. – 2013. – № 2 (60). – С. 93–99.
8. *Руководство по статистике государственных финансов 2001 года (Government Finance Statistics Manual, 2001)* (Washington, D.C.: IMF, 2001). – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>.



9. Швець В. Г. Концепція стандартизації та гармонізації обліку і статистики в Україні / В. Г. Швець // Економіка і управління. – 2000. – № 4 (5). – С. 16.

10. Яценко Л. О. Методологічні аспекти статистики державних фінансів / Л. О. Яценко // Статистика України. – 2012. – № 2. – С. 34–40.

**Goncharenko M. V. Methodological Basis for International Standards Formation in Public Finance Statistics.**

*The paper summarizes methodological principles of forming international standards of public finance statistics and highlights the main differences between foreign and domestic practice of statistical research of the public finance sector.*

**Key words:** public finance, statistics, international standards.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

**УДК 35-027.21/22:341.17:006.33:324**

**В. Ю. Козутюк,**

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

## **МОДЕЛЬ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ**

*Характеризуються основні вимоги міжнародних актів універсального, регіонального та субрегіонального характеру; досліджуються загальноєвропейські стандарти щодо державного управління виборчим процесом, досвід їх застосування в державах-членах ЄС та можливості їх застосування в Україні; конкретизуються основоположні принципи, на яких ґрунтуються загальноєвропейські виборчі стандарти; здійснений аналіз повноважень, особливостей формування органів управління виборчим процесом.*

**Ключові слова:** виборчий процес, міжнародні стандарти, загальноєвропейські стандарти державного управління виборчим процесом.

В умовах інтенсивного та динамічного розвитку українського суспільства постає проблема ефективного управління всіма сферами його життєдіяльності з метою якнайповнішої реалізації функцій держави. Визначивши стратегічним європейський курс розвитку держави, стає дедалі більш значущим питання про те, чи відповідає вітчизняне законодавство, теорія і практика державного управління європейським демократичним стандартам, зокрема у сфері виборів.

Дослідженням розуміння сутності міжнародних стандартів, природи та особливостей європейських стандартів виборчого процесу займались: М. Баймуратов, О. Вешняков, Ю. Ключковський, Б. Кофман, І. Лукашик, С. Серьогіна, В. Шаповал. Проте й досі залишилися недостатньо дослідженими питання загальноєвропейських стандартів державного управління виборчим процесом.

У зв'язку з утвердженням у світі загальнолюдських цінностей як базових засад побудови справедливого суспільного порядку можна, стверджувати про зростання ролі міжнародно-правових норм у регулюванні внутрішньодержавних процесів. Предметне поле компетенції норм міжнародного права поступово

розширюється і тому не викликає подив той факт, що такі норми регулюють не лише питання міждержавних відносин, а й правовідносини, що виникають всередині конкретних держав, особливо в питаннях дотриманням прав та свобод людини і громадянина.

Мета статті – на основі європейського досвіду в сфері виборчого процесу та управління ним сформувати авторську модель загальноєвропейських стандартів державного управління виборчим процесом.

З огляду на те, що кожна держава, у тому числі й Україна, є носієм власної правової традиції, прагне до визнання її як демократичної, правової, соціальної держави, а міжнародні стандарти в галузі прав людини мають певний рівень формалізації, є потреба узгодити підходи як до створення, так і до адаптації національного законодавства відповідно до міжнародних стандартів [1].

Прийняття міжнародних, зокрема європейських цінностей, як взірць побудови справедливого демократичного середовища для належного розвитку держави та суспільства спонукає Україну чітко сформувати стратегічний напрям розвитку. Саме тому, відповідно до Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” 2010 р. визначено курс на євроінтеграцію, що включає в себе необхідність приведення національного законодавства, системи органів публічної влади, а також теорії та практики державного управління у відповідність з європейськими зразками [2, ст. 11].

Прагнення Україною до запровадження демократичних стандартів ставить вимоги щодо забезпечення реалізації прав людини і громадянина. Волевиявлення народу, що відбувається через періодичні нефальсифіковані вибори, повинно бути основою діяльності всіх гілок влади, адже вибори є одним із найголовніших механізмів отримання влади в демократичній державі, які визнаються чи не найголовнішим критерієм демократії.

Узагалі природі міжнародних стандартів властива певна узагальненість, визначення загальних принципів, яких повинні дотримуватися держави.

До визначення поняття “міжнародні стандарти” є різні підходи, основною ідентифікаційною ознакою яких є визначення джерел міжнародних стандартів.

Один із підходів, що є цілком логічним з точки зору наступного, ототожнює міжнародні стандарти з міжнародним правом, поділяючи “мінімум міжнародних правових стандартів” на три категорії: 1) цілі або завдання, що визначаються міжнародним правом; 2) права та обов’язки особи і політичних партій та груп; 3) поєднання специфічних обов’язків, програмних зобов’язань і відповідальності та прав, що є обов’язковими для держави [3].

Інший підхід до міжнародних стандартів поділяє джерела міжнародних стандартів на чотири категорії:

– першу групу складають універсальні міжнародні акти, прийняті в рамках ООН;

– до другої та третьої належать документи регіонального характеру: акти, прийняті в рамках європейських міжнародних організацій (Рада Європи, ОБСЄ) та документи Співдружності Незалежних Держав (СНД);

– четверту групу складають двосторонні міжнародні договори України, у яких є відповідні норми [4].

У світлі вищезазначеного слід виділити таку, свого роду, специфічну сферу, як європейське право, що охоплює як норми універсального, так і регіонального характеру та яке варто відрізнити від права окремих держав – членів ЄС.

В основу кожного з цих підходів покладено європейське право як спільне право Європи – загальноєвропейське право – на протигагу національному праву окремих держав або міжнародному праву, що діє на універсальному рівні.

У минулому до європейського права у цьому значенні належало церковне канонічне та римське право після його рецепції європейськими державами [5, с. 171]. Нині в рамках європейських національних правових систем, правової системи ЄС та правопорядків європейських регіональних міжнародних організацій на підрунті спільних принципів та стандартів відбувається процес утворення нової системи загальноєвропейських правових норм.

Виходячи з них, у рамках нашого дослідження пропонується інтегративне розуміння і тлумачення змісту сучасного європейського права, а разом із тим європейських стандартів, що синтезує позитивні надбання інших концепцій, і тому більш повно відображає сутність цього складного багаторівневого явища.

Характеризуючи поняття “європейських стандартів виборів”, зазначаємо, що вони являють собою багаторівневу систему політико-правових принципів та вимог щодо належної організації виборчого процесу, спрямованих на гарантування плюралістичної демократії та основних прав і свобод людини та громадянина, визнані європейською спільнотою взірцем оптимального устрою суспільного і державного життя.

На сьогодні виділяють декілька ієрархічних рівнів загальноєвропейських стандартів виборчим процесом, що вирізняються рівнем всезагальності та обов’язковості на міжнародному рівні [6].

Первинний, базовий рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародних актів універсального характеру. Насамперед, ідеться про Загальну декларацію прав людини, затверджену Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. [7]. У цьому документі містяться такі виборчі стандарти: 1) періодичність виборів; 2) загальне і рівне виборче право; 3) забезпечення таємного голосування. Слід наголосити на тому, що сьогодні права й свободи, проголошені в цьому міжнародному документі, переважна більшість держав сприймає як загальновизнаний стандарт, еталон, що обов’язково повинен втілюватися в національному законодавстві.

7 березня 1966 року Генеральна Асамблея ООН прийняла Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації [8]. У Конвенції передбачено, що країни-учасниці зобов’язалися заборонити й ліквідувати расову дискримінацію при реалізації політичних прав, у тому числі активного й пасивного виборчих прав на основі загального і рівного виборчого права, права брати участь в управлінні країною, так само як і в керівництві державними справами на будь-якому рівні, а також права рівного доступу до державної служби [8, ст. 5].

Міжнародним пактом про громадянські і політичні права передбачено, що кожен громадянин без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень повинен мати право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно вибраних представників; б) обирати і бути

вибраним на дійсних періодичних виборах, що відбуваються на основі загального, рівного виборчого права при таємному голосуванні і що забезпечують вільне волевиявлення виборців [10, ст. 25].

До числа базових джерел європейських виборчих стандартів належать також Конвенція про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р., Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 25 грудня 1965 р. [9], Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок від 18 грудня 1979 р. [11]. У цих міжнародно-правових документах, розроблених під егідою ООН, сконцентровано увагу на неприпустимості дискримінації прав жінок під час виборів та будь-якої расової дискримінації.

Більше того, держави взяли на себе зобов'язання вживати спеціальних заходів, спрямованих на прискорення встановлення фактичної рівності людей. Таким чином, ці документи встановлюють стандарти рівного виборчого права.

Другий, регіональний рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги міжнародно-правових актів, прийнятих у рамках Ради Європи та НБСЄ (ОБСЄ) – найвпливовіших міжнародних організацій Європи. Найбільш розгорнуті й детально опрацьовані європейські стандарти виборів викладені в документах, прийнятих Народою з безпеки та співробітництва в Європі (НБСС) на Конференції з людського виміру, що проходила в три етапи: у Парижі 1989 р., в Копенгагені в 1990 р. та в Москві 1991р. [12, с. 40].

Цікаво з точки зору ефективного управління виборчим процесом є те, Копенгагенська нарада вперше у виборчій практиці задекларувала введення інституту офіційних спостерігачів. Цей нормативно-правовий акт передбачає, що вибори мають бути вільними та проводитися з розумною періодичністю, що має встановлюватися законом[14].

У рамках Ради Міжпарламентського Союзу, що відбулася у 1994 р. в Парижі, односторонньо була прийнята Декларація про критерії вільних і справедливих виборів [13], а на 161-й сесії Ради 1997 р. без голосування була схвалена Загальна декларація про демократію [14]. В обох документах наголошується на тому, що проведення вільних і справедливих виборів на регулярній основі, що дозволяють реалізувати волевиявлення громадян, являється ключовим елементом у здійсненні демократії. Ці вибори мають бути проведені на основі загального, рівного і таємного виборчого права, так що всі виборці можуть вибирати представників в умовах рівності, відкритості та прозорості, які стимулюють політичну конкуренцію.

Наголошуємо, що регіональні міжнародні стандарти містяться і в документах Ради Європи. Наприклад, Конвенція про захист прав людини та основних свобод закріплює свободу висловлення думки, свободу зборів та об'єднань, заборону дискримінації, обмеження на політичну діяльність іноземців [15] ст. 10–16. Усі ці положення Конвенції мають істотне значення під час реалізації виборчих прав громадян. Слід звернути увагу й на те, що Конвенція містить обов'язкові до виконання норми міжнародного права і може застосовуватися судами України [15, с. 43–44].

Третій рівень європейських виборчих стандартів становлять вимоги, що діють виключно в межах ЄС, насамперед щодо виборів до Європарламенту. Згідно

з Договором про заснування Європейського Співтовариства представники Європейського парламенту від народів держав, що об'єдналися у Спільноту необхідно обирати на прямих загальних виборах (ст. 190) [16]. Депутати Європарламенту обираються на п'ятирічний термін (тобто принцип розумних строків та періодичності виборів зберігається й на цьому рівні). Договором відводиться важлива роль політичним партіям, які вважаються важливим чинником інтеграції в Союзі та повинні сприяти формуванню європейської політичної свідомості та висловлюванню волі громадян Союзу [16].

Серцевину загальноєвропейських виборчих стандартів складають п'ять принципів виборчого права – загальне, рівне, вільне, пряме виборче право і таємне голосування. А також принципи неупередженості органів управління виборчим процесом, стабільності законодавства та розумної періодичності виборів.

Досліджуючи досвід застосування європейських стандартів виборчого процесу та управління ним, варто також зазначити, що досить значущими є принцип неупередженості органів управління виборчим процесом, стабільності законодавства та розумної періодичності виборів. Проте забезпечення механізмів реалізації цих принципів є не менш важливим завданням для ефективного управління виборчим процесом, поряд з розумінням сутності кожного з них.

Узагальнюючи три рівні європейських виборчих стандартів, виокремлені науковцями, нами розроблена й обґрунтована модель європейських стандартів державного управління виборчим процесом (ЄСДУВП), що включає три складові, кожна з яких є взаємозалежною та взаємозумовленою:

1. Перша ґрунтується на вимогах нормативно-правових актів, що являють собою зобов'язальні та незобов'язальні європейські стандарти.

2. Друга – на основоположних принципах європейських стандартів виборчого процесу.

3. Третя – на організаційно-функціональному забезпеченні управління виборчим процесом, що являє собою стандарти побудови, функціонування та повноважень системи органів управління виборчим процесом (рис. 1).

Як видно з рис.1, нормативно-правова база, основоположні принципи та організаційно-функціональне забезпечення управління виборчим процесом передбачають не лише їх визнання, а й застосування у вітчизняній практиці. Для цього необхідно усвідомити, що головним органом управління виборчим процесом у країнах зі сталими демократичними традиціями (Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Італія, Кіпр, Люксембург, Німеччина, Франція) є орган виконавчої влади або виборча комісія, що створена таким органом, і який має створити необхідні умови для належної організації виборчого процесу та встановлення достовірних та справедливих результатів волевиявлення громадян. Проте у нових демократіях застосування аналогічних підходів навряд чи могло б забезпечити проведення в них виборів, які б відповідали демократичним стандартам. Саме тому не викликає подиву той факт, що, наприклад в Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, Словенії та Чехії проведення виборів забезпечує не МВС (на національному рівні), не органи місцевого самоврядування чи посадові особи цих органів, а, відповідно, ЦВК та утворені ними окружні та дільничні виборчі комісії, склад яких формується з представників партій – суб'єктів виборчого процесу або партій, що подолали

виборчий бар'єр на парламентських виборах, діяльність яких має ґрунтуватись на засадах прозорості, неупередженості, незалежної професійної роботи на всіх рівнях.



Рис.1. Модель ЄСДУВП

Отже, ми вважаємо, що поглиблене вивчення запропонованої моделі європейських стандартів державного управління виборчим процесом надасть можливість чітко усвідомити основоположні вимоги європейського демократичного простору в цій сфері, сформулювати й визначити основні напрямки вдосконалення державного управління виборчим процесом в Україні та підвищити його ефективність.

**Література:**

1. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування: Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу : [http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar\\_id=6&iar\\_id=455&as=2](http://www.parlament.org.ua/index.php?action=publication&id=8&ar_id=6&iar_id=455&as=2).
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: закон України // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
3. Гудвін-Джилл Г. Свободные и справедливые выборы. Международное законодательство и практика. – Режим доступу : [http://www.democracy.ru/library/articles/1998-18\\_r1-r41/](http://www.democracy.ru/library/articles/1998-18_r1-r41/).
4. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / Лабораторія законодавчих ініціатив. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/index.php>.
5. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / [под ред. С. Ю. Кашкина]. – М. : Юрайт, 2010. – 1119 с.
6. Garrone P. The constitutional principles of electoral law // New trends in electoral law in a pan-European context (примітка 21), pp. 12ff.; The constitutional principles of electoral law // Seminar at the Council of Europe. – P. 17 ff.
7. Загальна декларація прав людини / прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 груд. 1948 р. // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. — К. : УПФ ; Право, 1995. – 12 с.
8. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, General Assembly Resolution 2106 (XX). – <http://www.osce.org/odihr/elections/standards/view.php3?document=5>.
9. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права // Міжнародні документи ООН з питань прав людини. — К. : УПФ ; Право, 1995. – 40 с.
10. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. – N.-Y : 18 December, 1979.
11. Сербюгіна С. Європейські стандарти виборів і виборче законодавство України / С. Сербюгіна // Вісн. Центр. виборчої комісії. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.
12. Guy S. Goodwin-Gill / Declaration on Criteria for Free and Fair Elections. Senior Research Fellow, All Souls College, Oxford. Inter-Parliamentary Union. – Geneva, 2006.
13. The Universal declaration on democracy. Inter-Parliamentary Council. Cairo. – 1997. – September.
14. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome. 1950. – Режим доступу : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.
15. Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25 March 1957. – Режим доступу : <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.

**Kohutyuk V. U. A Model of the European standards of public administration of the electoral process.**

*The article describes the main requirements of international instruments of universal, regional and sub-regional nature; investigates public pan-European standards for election administration, the experience of their application in the Member States and their possible application in Ukraine; specifies the fundamental principles on which are based pan-European electoral standards; analyzes the powers, features of formation of the electoral process administration bodies.*

**Key words:** electoral process, international standards, European standards of public administration of the electoral process.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

**УДК 347.965.42**

**З. В. Красіловська,**

*аспірант кафедри права і законотворчого процесу, ОРІДУ НАДУ,  
м. Одеса*

## **УМОВИ ЗАСТОСУВАННЯ МЕДІАЦІЇ ДЛЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРІВ ІЗ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ АСПЕКТИ**

*Запропоновано шляхи удосконалення публічного управління у сфері судоустрою шляхом запровадження інституту медіації при врегулюванні спорів із органами публічної влади. Вказано умови та межі застосування медіації при вирішенні управлінських спорів, зокрема окреслено випадки у яких вказана процедура є доцільна, а коли її практика не може бути застосована.*

**Ключові слова:** медіація, досудове врегулювання спору, органи публічної влади, суб'єкт владних повноважень, публічне управління.

Нові реалії сьогодення та реформування національного законодавства у сфері управління, вимагають застосування нових підходів для ефективного регулювання вирішення спорів і конфліктів у різних сферах суспільного життя. Необхідним елементом сучасних правових систем, який свідчить про розвиток демократичних інститутів в державі є застосування альтернативних способів вирішення спорів, щільне місце серед яких посідає медіація. Традиційною сферою застосування цього інституту є цивільно-правові відносини між юридично рівними суб'єктами. Дискусійним залишається питання можливості застосування медіації у адміністративних справах при врегулюванні управлінських спорів фізичних та юридичних осіб із органами публічної влади в умовах нерівності правового статусу суб'єктів.

Питання доцільності запровадження у національне законодавство медіації для врегулювання спорів із органами публічного управління висвітлюються у працях таких вітчизняних вчених як Г. Єрмоєнко, О. Музи, Л. Юхтенка, В. Балуха, В. Свириденка, А. Лиско та ін. Проте шляхи нормативно-правового забезпечення цього процесу потребують більшої конкретизації та дослідження.

Метою статті є визначення шляхів нормативно – правового забезпечення медіації для врегулювання спорів із органами публічної влади.

Сьогодні можемо впевнено сказати, що ідеї спродуковані приватним сектором все більше проникають у сферу публічного управління, згідно з чим до нього переносяться підходи й методи управління вироблені корпораціями.

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені шляхом застосування медіації. Насамперед, це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин, а саме, тим фактом, що однією зі сторін завжди виступає орган публічної адміністрації [1], який повинен діяти лише в межах наданих йому повноважень, у порядку та в



спосіб, встановлений Конституцією України та законами України [2], а тому дуже важко увявити участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування у переговорах. Однак, як слушно зауважує Л. Юхтенко “тенденція сучасного розвитку економіки потребує від органів державної влади зміни свого ставлення до спілкування з громадянами та суб’єктами господарювання і тим самим є шляхом скорішого запровадження процедури досудового врегулювання спору в адміністративній юрисдикції” [3, с. 110].

Разом з тим не можна не погодитися із думкою В. Яковлева про те, що “відсутність розгорнутого правового регулювання цих питань на законодавчому рівні стримує практичне використання альтернативних процедур вирішення адміністративних спорів. Звідси виникає необхідність ... чітко визначити вимоги, що стосуються меж використання мирових угод по адміністративним спорам, в рамках яких такі угоди, не тільки можливі, але і бажані”.

Водночас необхідно пам’ятати, що оптимальна взаємодія публічного й приватного права неможлива без глибокого й детально аналізу умов такої взаємодії і її наслідків. Ми поділяємо думку Е. Циганкова про те, що використовувати інструменти цивільного права (угоди й інші процедури примирення) у сфері публічних правовідносин необхідно, але з певними обмеженнями і більш докладною регламентацією. І навпаки, обґрунтування рівності публічно-правового статусу організації й індивідуального підприємця не повинно обмежуватися посиланнями на положення цивільного законодавства [4, с. 30].

Як критерії допустимості укладення мирових угод у адміністративних спорах із органами публічної влади можна виділити:

- 1) відсутність у законі прямої заборони на вчинення дій, передбачених мировою угодою;
- 2) відповідність змісту мирової угоди законам, що охороняють суспільну безпеку, порядок управління, суспільну мораль, права і свободи громадян;
- 3) наявність вільного волевиявлення сторін;
- 4) наявність у сторони права розпоряджатися предметом (об’єктом) мирової угоди;
- 5) відповідність суспільним інтересам і дотримання прав і законних інтересів інших осіб;
- 6) повноваження посадової особи на укладення мирової угоди повинно входити в її компетенцію, визначатися нормативно-правовим чином і реалізовуватися відповідно до приписів компетенційних норм;
- 7) при укладенні мирової угоди посадовець повинен діяти у відповідності з тими цілями, задля досягнення яких йому надані повноваження, і не виходити за межі своєї компетенції (предметної, суб’єктної, територіальної та тимчасової);
- 8) при укладенні мирової угоди адміністративний орган не повинен брати на себе зобов’язання з виплати грошової суми, якої він не боргував, за винятком випадків спеціально встановлених у законі і пов’язаних з компенсацією за заподіяну шкоду
- 9) неприпустимість мирових угод у спорах про законність нормативних актів, в силу наявності повноваження на визнання таких актів невідповідними законом тільки у суду [5].

При вирішенні питання запровадження процедури медіації для врегулювання публічно-правових спорів, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства, слід погодитися з думкою Музи О., який говорить, що медіація не може бути застосована у адміністративному судочинстві абсолютно [6].

Ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Кодексом адміністративного судочинства України визначено сім категорій справ, які підвідомчі адміністративним судам [7], зокрема:

- 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;
- 7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Аналізуючи вказану статтю та в окремих питаннях погоджуючись з думкою

А. Лиско і О. Музи вважаємо що медіація не може бути застосована

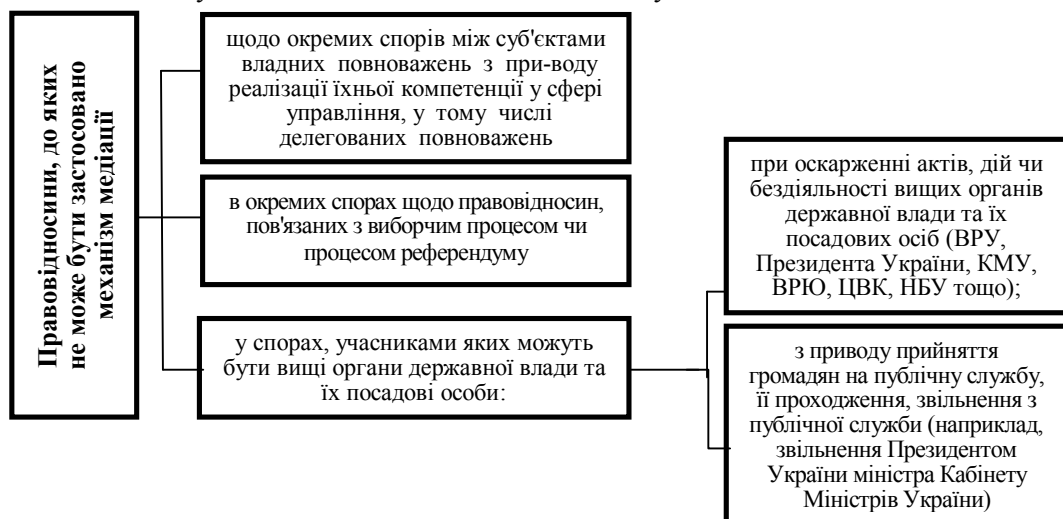


Рис. 1. Правовідносини, до яких не може бути застосовано механізм медіації

У деяких категоріях перелічених справ, компетенція зазначених суб'єктів владних повноважень може не відповідати окремим індивідуальним вимогам заявників в адміністративному судочинстві [2].

Не поділяємо позиції А. Лиско щодо неможливості застосування медіації у спорах із правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом у цілому. Так, зі слів секретаря пленуму Вищого Адміністративного Суду України Михайла Смоковича, на виборах Президента України 2014 р. до адмінсудів по захист своїх прав звернулося майже 5 тис. суб'єктів. Під час виборів народних депутатів у 2015 р. таких звернень до суду було близько 2,5 тис. Та якщо аналізувати за категоріями справ, то левова частка звернень на виборах Президента — 98 % — стосувалася уточнення списків, зміни місця виборчої адреси та місця голосування (4 831 справа)[8].

Також не можемо погодитися з позицією науковця [6] стосовно неможливості застосування медіації в податкових справах, оскільки існує позитивний зарубіжний досвід.

Так, у Німеччині, яка почала експеримент з упровадження медіації в судах (у т. ч. й адміністративних) у 2000 р, спочатку було задіяно шість земель. У липні 2012 р. законодавець імплементував Директиву ЄС 2008/52/EWG в національне законодавство і прийняв Закон про сприяння медіації та іншим методам врегулювання спорів, який передбачає стандартну позасудову і судову медіацію [9]. Першим кроком є протест до інстанції, яка прийняла рішення, протягом одного місяця з моменту повідомлення. Дана інстанція намагається вирішити проблему в неофіційному порядку, відкрито обговорити справу з платником податків. 60–90 % протестів зникають в результаті цієї дискусії. Коли справа не вирішується в цій секції, вона направляє справу безпосередньо до апеляційної інстанції, що є на тому ж ієрархічному рівні, що й інші підрозділи Податкової служби, і чия єдина функція полягає в розгляді апеляційних скарг. Судові процедури в принципі можливі, тільки якщо платник податків спочатку вичерпав позасудові варіанти

Аналізуючи використання процедури посередництва для врегулювання спорів в адміністративних справах, німецькі фахівці з медіації приходять до висновку про те, що для проведення процедури посередництва підходять адміністративні спори з наступними характеристиками:

- a) якщо між сторонами можливе продовження взаємин - наприклад, між власниками сусідніх земельних учасників;
- b) наявність проблем комунікації учасників конфлікту;
- c) якщо адміністративний орган має свободу вибору у вигляді альтернативи санкцій;
- d) якщо обставини конфлікту не підлягають розголошенню.

У свою чергу, у рамках процедури посередництва не можуть бути врегульовані конфлікти, що характеризуються такими ознаками:

- a) правопорушення може тягти кримінальне покарання;
- b) мета судового процесу спрямована виключно на вирішення будь-якої правової проблеми;
- v) конфлікт можна вирішити тільки шляхом процедури доказування [10].

Аналогічні підходи до застосування медіації сформовані також і в Нідерландах. Незважаючи на те, що там використанням процедур медіації при врегулюванні податкових спорів зайнялися відносно недавно (у 2004 р), цей досвід можна розцінювати як досить переконливий. Така практика дозволила значно зменшити загальну кількість судових розглядів з “податкової тематики”.

У Нідерландах основною перешкодою для проведення медіації є кримінальна караність діяння. Також голландські судові медіатори вказують, що перешкодою для медіації є складні випадки, за якими ще не було ніколи судових рішень на користь тієї чи іншої сторони, тобто безпрецедентні суперечки.

За практикою голландських судів, медіацію можна застосовувати в будь-якій фазі конфлікту, тобто коли не було ще ніяких вимог, а тільки ще почалася процедура дослідження, перевірки з боку адміністративних органів по відношенню до конкретних осіб. Цю ж думку підтримують німецькі медіатори.

Медіацію в адміністративних справах, зокрема з податкових спорів по застосованим раніше процедурам, в Нідерландах позитивно оцінюють обидві сторони конфлікту. Результатом урегулювання спорів у такій категорії справ у 80 % випадків знайдено взаємоприйнятне рішення. Тобто сторони дійшли згоди, отже не було потреби передавати справи до суду. Опитування сторін про ставлення до медіації показують, що приблизно 90 % опитаних громадян говорять про те, що в подібних випадках воліли б знову пройти цю процедуру, а не звертатися до суду. Те ж саме визнають 67 % податкових інспекторів. Додатковим аргументом на користь медіації є той факт, що послуга, яку пропонує податкова служба з медіації для суб'єктів є безкоштовною і її фінансує бюджет. Основним аргументом на користь медіації в адміністративних справах приводяться голландськими експертами є дані, про те, що на кожному разі, за яким застосовується процедура медіації, держава економить в середньому від 20 до 50 тис. євро [11].

Щодо спорів із реалізації права на мирні зібрання, то у Великобританії за допомогою медіації намагаються вирішувати конфлікти, пов'язані з проведенням маршів у Північній Ірландії [12], де посередництво є чи не єдиним виходом у вирішенні конфліктів, найчастіше ірраціональних і емоційних, коли сторони навіть не зацікавлені у розв'язанні проблеми. У цьому випадку посередником може бути особа, яка викликає довіру і повагу двох сторін, і допоможе у налагодженні діалогу.

Вважаємо, що застосування медіації можливе в таких публічно-правових спорах адміністративної юрисдикції:

– оскарження правових актів індивідуальної дії, дій чи бездіяльності органу місцевого самоврядування чи посадової або службової особи органу місцевого самоврядування;

– спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, крім випадків, коли відповідачами в таких справах є ВРУ, Президент України, КМУ, центральні органи виконавчої влади, НБУ, ВСУ. вищі спеціалізовані суди та інші органи центрального рівня;

– спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання не чинними адміністративних договорів (можливі винятки за суб'єктним складом);

- окремі спори за зверненням суб'єкта владних повноважень;
- окремі виборчі спори;
- спори з приводу оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби;
- усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пілг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пілг (можливі винятки за суб'єктом складом);
- спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Таким чином, межі застосування медіації при вирішенні публічно - правових спорів мають бути обумовленими суб'єктом складом та предметом спору.

Ми поділяємо точку зору суддів-медіаторів, що у разі виникненні адміністративного спору у відносинах “громадянин” і “суб'єкт владних повноважень”, саме державні органи мають бути ініціаторами процедури врегулювання спору альтернативним методом, а у випадку ініціативи зі сторони фізичних чи юридичних осіб, пропозиція має бути прийнята суб'єктом владних повноважень. Судовий розгляд спору повинен виступати останнім засобом захисту порушених прав [13].

Стосовно організації проведення медіації у адміністративних спорах із суб'єктом владних повноважень, більш прийнятною формою є судова медіація - медіація інтегрована в судову систему країни. Цю медіацію проводить спеціально підготовлений суддя, як, наприклад, у Німеччині, Бельгії, Норвегії, Словенії, або незалежний медіатор, як у Польщі.

Залежно від ролі судді в процедурі медіації можна зустріти декілька підходів судової медіації. Відповідно до першого підходу, суддя безпосередньо має проводити медіацію за умов, які передбачені процесуальним законодавством (інтеграція медіативної технології в судовий процес). Відповідно до другого підходу, достатньо щоб суддя лише ініціював медіацію, а його безпосередня участь не є обов'язковою. У цьому випадку можливі два варіанти: 1) медіація може бути проведена приватно практикуючими медіаторами, або спеціалізованими організаціями (“приватна медіація в рамках судового процесу”); 2) проведення медіації може здійснюватися співробітниками суду, в тому числі судьями (“медіація інкорпорована в судовий процес”), які отримали на це доручення, мають відповідну підготовку та навички [14].

У випадку України більш прийнятним виглядає останній підхід. Медіація може виступати як діяльність окремих працівників судової гілки влади (це може бути суддя чи інший співробітник суду, що спеціалізуються на медіації). Така діяльність не потребує додаткового фінансування і не суперечить положенням Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, де сказано, що: “судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу,

крім наукової, викладацької та творчої”, оскільки здійснюється у робочий час і без мети отримання прибутку.

Поширення медіативних процедур свідчать про зміну сутності і ролі управління в функціонуванні соціальних систем. Феномен медіації органічно вбудовується в модель управління “good governance” в руслі широкого розповсюдження діяльності неурядових організацій та таких його рис як: орієнтація на консенсус (consensus orientation), ефективність і результативність (effectiveness and efficiency).

Запровадження інституту медіації розвантажить суди від справ, які можна вирішити силами учасників спору, зекономить не тільки їх, але й бюджетні кошти, які сьогодні витрачаються на забезпечення діяльності судів, поліпшить взаємовідносин між органами публічної адміністрації та приватним сектором, сприятиме правовому вихованню та підвищенню правової культури населення, і, в кінцевому рахунку, створить підґрунтя для стабілізації правопорядку в українському суспільстві.

#### **Література:**

1. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві України / А. Лиско. – Режим доступу : [www.gromada.lviv.ua/analytic/587](http://www.gromada.lviv.ua/analytic/587) .
2. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index> .
3. Юхтенко Л. Досудове врегулювання спору шляхом проведення переговорів за допомогою судді в адміністративному судочинстві: сутність та проблеми запровадження / Л. Юхтенко // Юрид. вісн. – 2013. – № 3. – С. 106–112.
4. Цыганков Э. М. Налоговые споры в процессе перезагрузки / Э. М. Цыганков // Налоговые споры. – 2006. – № 1. – С. 29–31.
5. Зеленцов А. Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : монография / А. Б. Зеленцов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – М. : РУДН, 2009. – 692 с. – Режим доступа : <http://web-local.rudn.ru/web-local/prep/rj/index.php?id=717&p=6634>. – (Назв. с экрана).
6. Муза О. В. Деякі аспекти використання медіації в адміністративному судочинстві України / О. В. Муза // Університетські наукові записки. – 2011. – № 4. – С. 239–244.
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/rada/control/uk/index> .
8. Смокович М. “Ліквідація адмінсудів свідчитиме про небажання будувати демократичну державу”. – Режим доступу : [http://www.vasu.gov.ua/publikazii/zib\\_4\\_24-30\\_01\\_2015/](http://www.vasu.gov.ua/publikazii/zib_4_24-30_01_2015/) .
9. Дендорфер Р. Медиация в Германии: структура, особенности и современное состояние / Р. Дендорфер // Коммерческая медиация: теория и практика : сб. ст. / под. ред. С. К. Загайновой, В. О. Аболонина. – М. : Инфо-ропик Медиа, 2012. – С. 1–27.
10. Єрьоменко Г. Податкова медіація: досвід і перспективи впровадження. / Г. Єрьоменко, А. Заїченко // Юрист & Закон. – 2014. – № 25. – (27.06. – 03.07).
11. Бельская И. А. Перспективы применения примирительных процедур в хозяйственном процессе по делам из административно-публичных отношений / И. А. Бельская // Офиц. интернет-портал Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. – Режим доступа : <http://court.by/print/posrednichestvo/b892bce2f8c1c6f7.html>.
12. Нельсон Р. Мировые достижения в области разрешения конфликтов / Р. Нельсон // Третейский суд. – 2000. – № 6. – Режим доступа : <http://www.arbitrage.spb.ru/jts/2000/6/art07.html> .
13. Підписано угоду про співробітництво щодо впровадження медіації. – Режим доступу : <http://www.voas.gov.ua/work/med-ats-ya/med-ats-ya-efektivne-vir-shennyua-konfl-kt-v/>.
14. Ясиновський І. Г. Характеристика моделей медіації в розвинутих країнах / І. Г. Ясиновський // Юрид. вісн. Повітряне і космічне право. – 2014. – № 4. – С. 94–98.

***Krasilovska Z. V. The conditions of using mediation for settling disputes with public authorities: domestic and foreign aspect.***

*The article offers solutions for perfecting the public administration in the field of the judicial system by means of introducing the institution of mediation for settling disputes with public authorities. The extent of using mediation while settling administrative disputes is indicated, in particular – cases are provided when this procedure is applicable and when it cannot be applied.*

**Key words:** mediation, court settlement of the dispute, public authorities, the subject of authority, public administration.

*Надійшла до редколегії 17.11.2015 р.*

## CONTRIBUTORS

---

- Afanasieva Yu. V.* post-graduate student of Social and Humanitarian Policy Department KRI NAPA, Kharkiv
- Bavol T. V.* graduate student of the Lviv Regional Public Administration Institute of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Lviv
- Bokovykova Yu. V.* Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Cabanets O. O.* graduate student of the Classic private university, Zaporizhia
- Doroshenko V. S.* PhD in History, doctor of economics, member of the Ukrainian Academy of Sciences, Kyiv
- Gumenuk A. I.* Deputy Head of the Department – Project Planning and Information Support Department Manager, State Taxation Inspection in Ivano-Frankivsk
- Girman O. S.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Goncharenko M. V.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Hrabovskii O. I.* PhD student of Department of European Integration and Law of Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine
- Hudoshyna O. V.* PhD student at the Dept. of Public Health, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine
- Kohutyuk V. U.* post graduate of department of parliamentarianism and political management NAPA, Kyiv
- Kotkovsky V. R.* PhD., Chairman of the Dzerzhinsky District Administration Kharkiv City Council, Kharkiv
- Kovrehin V. V.* The first vice- rector of the National University of Civil Protection of Ukraine, PhD, Associate Professor
- Krasilovska Z. V.* PG at the Chair of Law and Legislative Process, ORIPA NAPA, Odesa
- Lermontova Y. O.* PhD in PA, Scientific employee of the Educational, Scientific and Production Center of the NUCPU



---

<i>Lutsenko P. P.</i>	Postgraduate student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Lyashchenko O. O.</i>	Post-graduate student of faculty of parliamentary and political management of National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine
<i>Lys A. B.</i>	postgraduate of Public Administration and Local Government at Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas
<i>Matveeva O. Y.</i>	PhD in Public Administration, senior lecturer of the department of economy and regional policy, Dnipropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
<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>Merzljak A. V.</i>	PhD in Public Administration, Professor, Prorector from scientific-pedagogical work, Director by the Institut of management of the Classic private university, Zaporizhia
<i>Munko A. Y.</i>	postgraduate student, Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
<i>Mytnyk A. A.</i>	Postgraduate Student of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Nakonechniy V. V.</i>	PhD in Politiycal Sciences, professor of the regional management and local self-government KRI NAPA, Kharkiv
<i>Pahnin M. L.</i>	post-graduate student of politics and philosophy department of Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, Kharkiv
<i>Pokotylo T. V.</i>	Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Popskiy A. V.</i>	Seeker LRIPA NAPA, Lviv
<i>Postupna O. V.</i>	PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the department of Social and Humanitarian Policy, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Reshevets I. V.</i>	Post-graduate student of regional development and local government department, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Samofalova T. O.</i>	Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
<i>Stalenna L. S.</i>	Post-graduate student of the Faculty of Regional Administration, Local Self-Government and Urban

---

- Tamm A. E.* Management, the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv  
PhD in History, Associate Professor, Professor of the department of Social and Humanitarian Policy, KRI NAPA, Kharkiv
- Trush O. O.* PhD in PA, Professor, Professor of Law and European Integration and European Integration Department, KPI NAPA, Kharkiv
- Velichko L. Y.* Manager of department of right and European integration, KPI NAPA, Kharkiv

---

## ЗМІСТ

---

<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	3
<i>Мельниченко О. А., Величко Л. Ю.</i> Індустрія туризму: сутність, складові, кластери, необхідність державного регулювання .....	3
<i>Боковикова Ю. В.</i> Взаємодія влади і бізнесу .....	9
<i>Дорошенко В. С.</i> Інституціональні засади досліджень у системі державного управління .....	16
<i>Коврегін В. В.</i> Механізми забезпечення економічної безпеки вищих навчальних закладів .....	20
<i>Самофалова Т. О.</i> Роль цілепокладання в методології державного управління національним багатством .....	27
<i>Бавол Т. В.</i> Нормативно-правове забезпечення індивідуального підходу з надання соціальних послуг .....	34
<i>Лященко О. О.</i> Політична криза як чинник трансформації взаємовідносин громадянського суспільства і влади (на прикладі подій в Україні 2013-2014 р.р.) .....	42
<i>Митник А. А.</i> Цільові орієнтири та принципи взаємодії держави та бізнесу на регіональному рівні .....	49
<i>Пахнін М. Л.</i> Вплив інформаційного суспільства на розвиток системи публічного управління .....	55
<i>Решевець І. В.</i> Політико-адміністративний устрій України: історіографічний курс .....	62
<i>Сталенна Л. С.</i> Регулювання правових відносин щодо протидії сепаратизму в Україні .....	69
<i>Попський А. В.</i> Організаційно-правові засади становлення та функціонування малого й середнього бізнесу .....	77
<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	83
<i>Мерзляк А. В., Кабанець О. О.</i> Державне регулювання формування й розвитку інфраструктури ринку земель в Україні .....	83

<i>Тамм А. Є., Поступна О. В.</i> Рівень зайнятості населення регіону як економічний індикатор сталого розвитку .....	92
<i>Афанасьєва Ю. В.</i> Напрями удосконалення правового механізму державного регулювання демографічних процесів в Україні .....	99
<i>Гуменюк А. І.</i> Особливості удосконалення регіонального управління інноваційною діяльністю (на прикладі Івано-Франківської області) .....	104
<i>Худошина О. В.</i> Адміністративно-правові важелі державного регулювання ліцензування господарської діяльності з медичної практики .....	112
<i>Грабовський О. І.</i> Особливості реалізації державної політики у сфері соціально-економічного розвитку .....	118

**НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ** .....

<i>Наконечний В. В.</i> Нормативно-правове забезпечення щодо адміністративної послуги в Україні .....	125
<i>Котковський В. Р.</i> Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади .....	132
<i>Матвєєва О. Ю., Мунько А. Ю.</i> Розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення розвитку регіонів .....	138
<i>Гірман О. С.</i> Генезис ідеї місцевого самоврядування в історії наукової державноуправлінської думки .....	146
<i>Луценко П. П.</i> Особливості становлення інституту місцевого самоврядування в європейських країнах .....	153
<i>Лис А. Б.</i> Проблемні питання надання послуг населенню органами державної влади і органами місцевого самоврядування .....	162

**ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ** .....

<i>Покотило Т. В.</i> Формування та розвиток якісних характеристик трудового потенціалу в органах місцевого самоврядування .....	170
--	-----

**ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА** .....

<i>Труш О. О., Лермонтова Ю. О.</i> Інституційна система Європейського Союзу в галузі боротьби з катастрофами (частина 1) .....	179
<i>Гончаренко М. В.</i> Методологічні засади формування міжнародних стандартів статистики державних фінансів .....	187
<i>Когутюк В. Ю.</i> Модель загальноєвропейських стандартів державного управління виборчим процесом .....	193

<i>Красіловська З. В. Умови застосування медіації для врегулювання спорів із органами публічної влади: вітчизняний та зарубіжний аспект .....</i>	200
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ .....</b>	208

---

# CONTENTS

---

<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE</b> .....	3
<i>Melnychenko O. A., Velichko L. Y.</i> Tourist Industry: Contents, Components, Clusters, Need for State Regulation .....	3
<i>Bokovykova Yu. V.</i> Reciprocity of authority and business .....	9
<i>Doroshenko V. S.</i> Institutional foundations of research in the system of public administration .....	16
<i>Kovrehin V. V.</i> Mechanisms of providing economic security in higher education institutions of Ukraine .....	20
<i>Samofalova T. O.</i> Role of Definition of Objectives in Methodology of Public Administration of National Wealth .....	27
<i>Bavol T. V.</i> Regulatory support an individual approach of social services .....	34
<i>Lyashchenko O. O.</i> The political crisis as a factor of the transformation relationship between civil society and government in Ukraine 2013-2014 .....	42
<i>Mytnyk A. A.</i> Targets and Principles of State-Business Interaction at Regional Level .....	49
<i>Pahnin M. L.</i> Information society impact on public administration development ....	55
<i>Reshevets I. V.</i> Political and administrative structure Ukraine: historiographical discourse .....	62
<i>Stalenna L. S.</i> Regulation of legal relations concerning separatism countering in Ukraine .....	69
<i>Popskiy A. V.</i> Organizational and legal basis of formation and small and medium enterprises .....	77
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT</b> .....	83
<i>Merzljak A. V., Cabanets O. O.</i> Public Administration to the prospects of forming and development by the infrastructure of the earth's market in Ukraine .....	83
<i>Tamm A. E., Postupna O. V.</i> An employment level in the region as an economic indicator of sustainable development .....	92

---

---

<i>Afanasieva Yu. V.</i> Ways to improve the legal mechanism of state regulation of demographic processes in Ukraine .....	99
<i>Gemenuk A. I.</i> Features of improving regional innovation management (based on the example of Ivano-Frankivsk region) .....	104
<i>Hudoshyna O. V.</i> The administrative and legal leverages of state regulation of economic activity licensing from medical practice .....	112
<i>Hrabovskii O. I.</i> Features of socio-economic development .....	118
<b>LINES OF LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE</b> .....	125
<i>Nakonechniy V. V.</i> Regulatory support for administrative services of Ukraine ....	125
<i>Kotkovsky V. R.</i> Informaciyno-analitichne providing of acceptance of administrative decisions is in activity of public authorities .....	132
<i>Matveeva O. Y., Munko A. Y.</i> Empowering of local self-government financial providing for purposes of regional development .....	138
<i>Girman O. S.</i> Genesis of local government idea in history of scientific public administrative thought .....	146
<i>Lutsenko P. P.</i> Features of local government institution formation in european countries .....	153
<i>Lys A. B.</i> The challenges of public services of state and local authorities .....	162
<b>IMPLEMENTATION DETAILS OF STATE PERSONNEL POLICY IN UKRAINE</b> .....	170
<i>Pokotylo T. V.</i> Formation and development of qualitative characteristics of the labor potential in local government .....	170
<b>FOREING POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	179
<i>Trush O. O., Lermontova Y. O.</i> The institutional system of the European Union in the field of struggle against disasters (part 1) .....	179
<i>Goncharenko M. V.</i> Methodological Basis for International Standards Formation in Public Finance Statistics .....	187
<i>Kohutyuk V. U.</i> A Model of the European standards of public administration of the electoral process .....	193
<i>Krasilovska Z. V.</i> The conditions of using mediation for settling disputes with public authorities: domestic and foreign aspect .....	200
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	208

---

*Наукове видання*

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 4 (51)**

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові 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 28.12.2015. Формат 70x100<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 16,4. Обл.-вид. арк. 17,6. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України “Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: [nauka@kbuara.kharkov.ua](mailto:nauka@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні “Тім Пабліш Груп”  
61135, м. Харків, просп. Гагарина, 129, тел. (057) 755-38-01,  
e-mail: [tpgtim@gmail.com](mailto:tpgtim@gmail.com)  
[www.tpg.in.ua](http://www.tpg.in.ua)