

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1727-6667

**Випуск  
2(57)**

**Issue  
2(57)**

**ТЕОРІЯ  
ТА ПРАКТИКА  
ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

**THEORY  
AND PRACTICE  
OF PUBLIC  
ADMINISTRATION**

*Збірник наукових праць*

*Collection of Scientific Works*

**ХАРКІВ – 2017 – KHARKIV**

**Редакційна колегія:**

*Амосов О. Ю.*, доктор економічних наук, професор (головний редактор);  
*Мартиненко В. М.*, доктор наук з державного управління, професор  
(заступник головного редактора);  
*Солових В. П.*, доктор наук з державного управління, професор  
(відповідальний секретар);  
*Бабасєв В. М.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Бакуменко В. Д.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Барка М. З.*, доктор економічних наук, професор;  
*Вацьковські К. С.*, доктор економічних наук, професор;  
*Гавкалова Н. Л.*, доктор економічних наук, професор;  
*Гончарук Н. Т.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Карамішев Д. В.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Латинін М. А.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Майстро С. В.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Мамонова В. В.*, доктор наук з державного управління, професор;  
*Момот Т. В.*, доктор економічних наук, професор;  
*Матвійшин Є. Г.*, доктор економічних наук, доцент;  
*Мельникова К. І.*, кандидат економічних наук, професор;  
*Меркулова Т. В.*, доктор економічних наук, професор;  
*Пушкар О. І.*, доктор економічних наук, професор;  
*Статівка Н. В.*, доктор наук державного управління, професор;  
*Юнявичус А.*, доктор соціологічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України,  
протокол № 6/229-6 від 27 червня 2017 р.*

**Відповідальний за випуск**

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

**Теорія та практика державного управління:** зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2017. Вип. 2 (57). 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.

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).

**Editorial board:**

*Amosov O. Yu.*, Doctor of Economics, Professor (editor-in-chief);  
*Martynenko V. M.*, Doctor of Public Administration, Professor (deputy editor-in-chief);  
*Solovykh V. P.*, Doctor of Public Administration, Professor (executive secretary);  
*Babaiev V. M.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Bakumenko V. D.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Barca M. Z.*, Doctor of Economics, Professor;  
*Vatskovski K. S.*, Doctor of Economics, Professor;  
*Havkalova N. L.*, Doctor of Economics, Professor;  
*Honcharuk N. T.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Karamyshev D. V.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Latynin M. A.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Maistro S. V.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Mamonova V. V.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Momot T. V.*, Doctor of Economics, Professor;  
*Matviishyn Ye. H.*, Doctor of Economics, Associate Professor;  
*Melnykova K. I.*, PhD in Economics, Professor;  
*Merkulova T. V.*, Doctor of Economics, Professor;  
*Pushkar O. I.*, Doctor of Economics, Professor;  
*Stativka N. V.*, Doctor of Public Administration, Professor;  
*Yuniavychus A.*, Doctor of Social Sciences, Professor

*Recommended for publication by the Academic Council  
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy  
of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine,  
the protocol number 6/229-6 from 27.06.2017.*

**Responsible for publication**

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

**Theory and Practice of Public Administration:** Collection of Scientific Works.  
Kharkiv: Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2017. Issue 2 (57). 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.

Collection of scientific works is included in the list of scientific specialized editions of  
HAC of Ukraine on Public Administration and Economics  
(Decree of HAC Presidium of Ukraine of 13 July 2015 number 747).

# ЗМІСТ

<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	8
<i>Мельниченко О. А.</i> Теоретичні основи державного регулювання параметрів енергетичної безпеки .....	8
<i>Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б.</i> Налагодження комунікації між владою і суспільством у період проведення реформ .....	14
<i>Клімушин П. С., Спасібов Д. В.</i> Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління .....	21
<i>Кравченко С. Г.</i> Підвищення дієвості механізму державного регулювання обігу земель як аспект державної політики розвитку урбанізованих територій .....	28
<i>Полторак С. Т.</i> Методологія державного управління системою вищої військової освіти .....	33
<i>Ревенко Т. В.</i> Роль соціальної реклами в системі національно-патріотичного виховання молоді в Україні .....	39
<i>Андрійєв М. М.</i> Поняття та структура компетенції органів публічної влади ....	45
<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	54
<i>Жадан О. В., Вашеv О. Є.</i> Теоретичні підходи до організації нормування праці в галузі охорони здоров'я .....	54
<i>Вовк С. М.</i> Умови для розвитку контрактних конструкцій в охороні здоров'я України .....	60
<i>Гнатенко А. І., Поліщук Ю. А.</i> Актуальні питання запровадження стратегічного підходу в менеджмент підприємств України .....	65
<i>Даудова Г. В., Таукешева Т. Д.</i> Упровадження гендерно орієнтованого бюджетування в Україні .....	72
<i>Круглов В. В., Стадник В. В.</i> Державно-приватне партнерство як інструмент регіонального розвитку .....	78
<i>Лесная О. С.</i> Напрями державної підтримки економіки України .....	85
<i>Мерхо Олександр.</i> Аксиологічна складова сталого стратегічного розвитку .....	90
<i>Полякова О. С.</i> Формування нормативно-правової бази публічного управління правовою освітою населення в Україні .....	97
<i>Гончарук Д. В.</i> Визначення сутності поняття державного регулювання ринку державних боргових цінних паперів .....	104
<i>Харечко Д. О.</i> Державноуправлінські механізми реалізації житлових прав громадян, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою .....	112
<b>НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	120
<i>Андрушків Б. М., Кирич Н. Б., Латинін М. А., Погайдак О. Б., Співак С. М.</i> Особливості формування добровільних конкурентоспроможних об'єднань територіальних громад в умовах децентралізації: проблеми та перспективи моделювання процесу .....	120

<i>Мамонова В. В., Троян М. О.</i> Удосконалення організаційної структури стратегічного планування розвитку міст .....	127
<i>Козак В. І.</i> Публічне управління в системі координат: децентралізація – місцеве самоврядування – демократія .....	133
<i>Дармоштук Д. Г.</i> Тенденції розвитку зеленого туризму в Україні .....	138
<i>Єдинак Я. Б.</i> Ступінь дослідження проблеми формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації в містах із районним поділом ....	144
<i>Кузьменко С. А.</i> Самодостатність територіальної громади: поняття та основні засади .....	152
<i>Скупченко Д. О.</i> Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні .....	158
<b>ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b> .....	165
<i>Савченко Н. В.</i> Формування та реалізація сервісно орієнтованої державної політики зайнятості в умовах розбудови цифрового суспільства .....	165
<i>Щегорцова В. М.</i> Публічна служба в Європейській Комісії .....	170
<b>ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА</b> .....	176
<i>Обушна Н. І.</i> Роль вищих органів аудиту в забезпеченні прозорості та підзвітності державного управління: міжнародний досвід .....	176
<i>Омаров А. Е. огли.</i> Громадський контроль забезпечення екологічної безпеки держави: досвід зарубіжних країн .....	185
<i>Бабічев А. В.</i> Зарубіжний досвід із питань управління змінами в системі вищої освіти .....	192
<i>Васільєв В. Т.</i> Організаційно-функціональна структура міграційної політики в системі забезпечення національної безпеки .....	200
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	208

# CONTENTS

<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE</b> .....	8
<i>Melnychenko O. A.</i> Theoretical Basis for State Regulation of Energy Security Parameters .....	8
<i>Dziana H. O., Dzianyy R. B.</i> Establishing Communication between Authorities and the Society During the Reforms Implementation .....	14
<i>Klimushyn P. S., Spasibov D. V.</i> Concept of Service oriented State under Public Administration Modernization .....	21
<i>Kravchenko S. G.</i> Raising Efficiency of State Regulation of Land Turnover as Aspect of State Policy of Urbanized Territories' Development .....	28
<i>Poltorak S. T.</i> Methodology of Public Administration of Higher Military Education System .....	33
<i>Revenko T. V.</i> The Role of Social Advertising in the System of National and Patriotic Education of Youth in Ukraine .....	39
<i>Andriiv M. M.</i> Concept and Structure of Public Authorities Competences ....	45
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES</b> .....	54
<i>Zhadan O. V., Vashev O. Ye.</i> Theoretical Approaches to Organization of Labor Rating in Healthcare .....	54
<i>Vovk S. M.</i> Conditions For the Development of Contractual Structures in the Healthcare in Ukraine .....	60
<i>Hnatenko A. I., Polishchuk Yu. A.</i> Actual Issues of Implementing Strategic Approach to Management of Ukrainian Enterprises .....	65
<i>Daudova G. V., Taukesheva T. D.</i> Introduction of Gender oriented Budgeting in Ukraine .....	72
<i>Kruglov V. V., Stadnyk V. V.</i> Public-Private Partnership as a Tool for Regional Development .....	78
<i>Lesnaya O. S.</i> Areas of State Support for the Economy of Ukraine .....	85
<i>Merho Alexander.</i> Axiological Component of Sustainable Strategic Development .....	90
<i>Polyakova O. S.</i> Formation of the Legal Framework of Public Administration in Legal Education of the Population in Ukraine .....	97
<i>Honcharuk D. V.</i> Defining the Essence of the Notion of Public Management of Government Debt Securities Market .....	104
<i>Kharechko D. A.</i> Stateadministrative Mechanism Realization of Housing Rights of Citizens who Provided Housing in the First Place and out of Turn ....	112
<b>DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE</b> .....	120
<i>Andrushkiv B. M., Kyrych N. B., Latynin M. A., Pohaidak O. B., Spivak S. M.</i> Features of Forming Competitive Voluntary Associations of Territorial Communities under Decentralization: Problems and Prospects of Process Modeling .....	120
<i>Mamonova V. V., Troian M. O.</i> Improvement of an Organizational Structure of the Strategic Planning Process of the Cities .....	127
<i>Kozak V. I.</i> Public Management in the System of Coordinates: Decentralization – Local Government – Democracy .....	133

<i>Darmostuk D. H.</i> Trends Green Tourism Ukraine .....	138
<i>Yedynak Y. B.</i> Degree of Studying the Problem in Regard to Formation and Development of City District Administration Institute in Cities With District Division .....	144
<i>Kuzmenko S. L.</i> Territorial Community Self-sufficiency: Concepts and Basic Principles .....	152
<i>Skupchenko D. O.</i> Regulatory Support of Local Communities Development in Ukraine .....	158
<b>PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE</b> .....	165
<i>Savchenko N. V.</i> Formation and Implementation of Service Oriented Public Employment Policy in the Emerging Digital Society .....	165
<i>Shchegortsova V. M.</i> Public Service in European Commission .....	170
<b>FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	176
<i>Obushna N. I.</i> The role of Supreme Audit Institutions in Maintaining Transparency and Accountability of Public Administration: International Practices .....	176
<i>Omarov A. E.</i> Public Control of State Environmental Security Protection: International Experience .....	185
<i>Babichev A. V.</i> Foreign Experience For Managing Change In Higher Education .....	192
<i>Vasiliev V. T.</i> Functional Organization of Migration Policy Within the System of National Security .....	200
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	208

# РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351:824.11

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПАРАМЕТРІВ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*Мельниченко О. А.,*

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

Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття “державне регулювання параметрів енергетичної безпеки”. Вдосконалено класифікацію механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів.

**Ключові слова:** державне регулювання, енергетична безпека, сутність, механізми, класифікація.

*Melnychenko O. A.,*

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

## THEORETICAL BASIS FOR STATE REGULATION OF ENERGY SECURITY PARAMETERS

The next step forward is made in interpreting the concept of 'state regulation of energy security parameters'. The classification of mechanisms for state regulation of interrelations between participants of the energy resources market has been upgraded.

**Key words:** state regulation, energy security, essence, mechanisms, classification.

“Структурні зміни, що відбувалися наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. в світовому споживанні енергоресурсів в умовах їх асиметричного використання, зумовили посилення залежності багатьох країн і регіонів світу від імпорту паливно-енергетичних ресурсів; зростання міжнародної торгівлі паливно-енергетичною сировиною; загострення конкурентної боротьби на світовому ринку енергоносіїв, у т. ч. між експортерами та імпортерами енергетичної сировини енергії; подорожчання енергоресурсів; екологічні проблеми; необхідність упровадження інноваційних технологій для дослідження альтернативних джерел” [2, с. 111]. Тож, в умовах енергодефіциту особливо гостро постають питання забезпечення країн світу енергоресурсами, а з тим їхньої енергетичної безпеки – “забезпеченості (незалежно від обставин) усе зростаючих потреб споживачів у необхідних (прийнятних за ціною, якістю та асортиментом) енергоресурсах” [18, с. 38]. І хоча досягнення “енергетичної безпеки в країні є умовою успішного її розвитку та, взагалі, існування” [11, с. 88], але далеко не всі країни світу можуть похизуватись успіхами в цій царині. Подібна ситуація стала наслідком недостатньо дієвого державного

© Мельниченко О. А., 2017



регулювання розвитку національної економіки (зокрема, щодо її забезпеченості енергетичними ресурсами та належної ефективності використання їх), що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Проблематика забезпечення енергетичної безпеки стала наріжним каменем дисертаційних досліджень і численних публікації у фахових виданнях різного наукового спрямування.

Зокрема, Є. Єнько виявила таке: "...енергетичний фактор здатен як прискорювати співробітництво між державами, так і уповільнювати його, визначаючи при цьому характер, напрям і глибину регіонального співробітництва; транзитний потенціал держави не має окремої цінності, оскільки залежить від попиту і пропозиції та тісно пов'язаний із зовнішньою політикою держави, разом з тим зміни стратегій держав по відношенню одна до одної або всередині країни між політичними групами, які знаходяться при владі, ведуть до перегляду ролі транзитного потенціалу в проблемі забезпечення енергетичної безпеки держави; Україна не відіграє активної ролі на європейському енергетичному просторі, самостійно не вирішує енергетичні питання, міжнародні ж актори впливають на енергетичну політику України імперативно, визначаючи характер її зовнішньої політики стосовно ЄС, РФ, США, країн Каспійського, Близькосхідного та Чорноморського регіонів; енергетична безпека України може бути забезпечена лише в разі використання енергоносіїв з Близькосхідного та Каспійського регіонів" [10, с. 5–6].

М. Гнатюк, І. Хільчевська небезпідставно стверджують, що "оскільки стратегія оновлення енергетики розрахована на 15–20 років, енергетична безпека України та Європи буде ґрунтуватися на традиційних джерелах (нафта, газ, вугілля), а нестача енергетичних ресурсів компенсуватиметься за рахунок імпорту" [6, с. 116]. Крім того, як стверджує Лі Чао, "за формування довгострокових цілей виникає проблема сталості дій та адекватності механізмів реалізації стратегії з досягнення встановлених довгострокових цілей унаслідок виникнення важкопрогнозованих ситуацій (надзвичайні ситуації технологічного та природного характеру, економічні кризи, військові агресії тощо). Тому ключовим завданням стратегії має стати формування здатності системи державного управління адекватно реагувати на виклики та адаптувати механізми її реалізації" [13, с. 57]. Зазначену проблему О. Суходоля пропонує вирішити у спосіб "виділення етапів стратегії та механізмів реалізації, що дозволить забезпечити послідовність і сталість енергетичної політики завдяки узгодженню конкретних механізмів її реалізації з реальною соціально-економічною ситуацією в країні. Пропонується виділити три етапи реалізації Енергетичної стратегії України, що суттєво відрізняються за змістом механізмів управління, а саме: 1 – реформування; 2 – модернізації та корпоративного розвитку; 3 – інтеграції та інноваційного оновлення" [27, с. 110–111]. "На кожному етапі стратегії розробляються та приймаються програми-проекти реалізації, які визначатимуть конкретний розподіл суспільних ресурсів, зважаючи на політико-економічне становище в країні та управлінську спроможність держави, визначатимуть відповідальних виконавців. Саме в межах програм-проектів реалізації стратегії здійснюватиметься деталізація управлінських рішень (реалізація конкретних проектів побудови чи модернізації об'єктів енергетики, прийняття конкретних актів законодавства)" [13, с. 57].

Н. Кузьминчук зауважує, що “політика держави в електроенергетичній сфері повинна враховувати стратегічні напрями розвитку цієї сфери, а саме: тенденції використання альтернативної енергії, підвищення кваліфікаційного рівня кадрового забезпечення галузі, створення сприятливого клімату для наукових досягнень тощо. Указані тенденції розширюють перелік факторів підвищення ефективності функціонування державного регулювання взаємовідносин суб’єктів електроенергетичного ринку” [13, с. 60–61]. О. Віхров доречно додає, що “державне управління повинне враховувати експортну складову, тому відносини між усіма учасниками енергетичного ринку повинні будуватись із дотриманням основних положень Договору і Протоколу до Енергетичної Хартії щодо енергетичної ефективності й ряду екологічних аспектів” [3].

Віддаючи належне напрацюванням науковців, слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

Метою статті є вдосконалення теоретичних основ державного регулювання параметрів енергетичної безпеки. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття “державне регулювання параметрів енергетичної безпеки”; 2) вдосконалити класифікацію механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів.

Передусім відзначимо, що проблематика державного регулювання параметрів енергетичної безпеки не є новою для вітчизняної науки, але донині не лише відсутнє усталене тлумачення цього поняття, а й використовуються споріднені терміни, як-от: “державна енергетична політика – теоретично розроблена, нормативно закріплена та практично виконувана система дій органів державної влади для забезпечення енергетичної безпеки держави шляхом максимального врахування й задоволення загальнодержавних енергетичних інтересів, яка базується на документах, що офіційно прийняті органами державної влади у цій сфері” [24, с. 11]; “державна політика енерго-і електробезпечення – стратегія органів державної влади (спрямована на розвиток об’єкта впливу) і тактика, що передбачає використання механізмів, покликаних забезпечувати поточне функціонування такого об’єкта, зокрема виробництво й споживання паливно-енергетичних ресурсів” [7, с. 8]; “державне регулювання електроенергетичної галузі – вплив держави на цілісну соціально-економічну систему, який проявляється в кінцевому баченні цілей реформування, організаційно-структурних і правових перетворень і ступеня свободи приватного капіталу” [9, с. 20]; “державне регулювання розвитку альтернативної енергетики – вплив держави (суб’єкта регулювання) на об’єкти регулювання шляхом створення належних умов для виробництва, постачання, транспортування, зберігання, передачі й споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел з метою забезпечення сталого, збалансованого та інноваційного розвитку національної енергетичної системи, що передбачає раціональне використання наявних в країні енергоресурсів, забезпечення національної енергетичної безпеки на екологічних засадах і підвищення рівня добробуту суспільства” [15, с. 37]. Отже, наявні тлумачення вказують не лише на необхідність, вектор, спосіб та об’єкт такого впливу, а й частково розкривають його цілі та способи досягнення їх. Водночас деякі тлумачення містять дискусійні положення: “вплив держави проявляється в кінцевому баченні цілей реформування...” [7, с. 20] характерний, радше за все, для “державної політики”, а не “державного регулювання”.

Державне регулювання параметрів енергетичної безпеки здійснює Кабінет Міністрів України чи за його дорученням спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади (Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство інфраструктури України, Антимонопольний комітет України чи ін.). Зокрема, “Національна комісія з регулювання у сферах енергетики і комунальних послуг, окрім державного регулювання природних монополій та діяльності на суміжних ринках, виконує такі основні завдання: збалансування інтересів суб’єктів господарювання, споживачів і держави; сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів; забезпечення проведення цінової і тарифної політики, упровадження стимулюючих методів регулювання цін; захист прав споживачів; обмеження впливу суб’єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей тощо” [22].

На регіональному рівні державне регулювання параметрів енергетичної безпеки здійснює управління паливно-енергетичного комплексу обласної державної адміністрації, основними завданнями якого є: “...забезпечення реалізації державної політики в паливно-енергетичному комплексі області, здійснення організаційних заходів щодо стабілізації роботи і нарощування обсягів виробництва підприємствами комплексу, формування й виконання регіональних замовлень на території області; координація діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу області; участь у розробленні проектів програм соціально-економічного розвитку області, цільових програм, метою яких є підвищення рівня забезпеченості населення, соціальної та виробничої сфери в усіх видах енергоносіїв; реалізація економічної реформи в паливно-енергетичному комплексі; участь у формуванні, регулюванні та вдосконаленні ринку паливно-енергетичних ресурсів” [20].

Варто погодитись, що у країнах з ринковою економікою основним завданням регуляторних органів у сфері забезпечення енергетичної безпеки є “перешкоджання, обмеження або припинення монопольної (домінуючої) діяльності та недопущення створення умов для виникнення недобросовісної конкуренції” [25]. Щобільше, повноцінне запровадження в Україні зазначеної практики є вкрай нагальним, оскільки контроль за рухом енергоресурсів (передусім їхнім транзитом, видобутком і перерозподілом) традиційно було й залишається джерелом найбільших “дивідендів”: політичних (приходу до влади та її збереження) та економічних (формування страти олігархів, які спрямовують частину надприбутків на реалізацію бізнесових і політичних проектів).

Зауважимо, що енергетичну безпеку слід розглядати на “мікро- (суб’єкт господарювання), мезо- (галузь, регіон), макро- (державна)” [21] і мегарівні (суспільство). Але навіть у межах одного рівня (не кажучи про різні рівні) об’єкти енергетичної безпеки можуть істотно відрізнитися своїми потребами в енергоресурсах і можливостями задоволення їх. Означені відмінності також накладають свій відбиток на “економічну, екологічну, політико-економічну та соціальну складові” [8, с. 5–6] енергетичної безпеки, які варто враховувати під час вибору засобів (до речі, перелік їх було наведено в одній із попередніх публікацій автора [18]) і механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів –

“сукупності принципів, функцій, форм, методів, інструментів і способів їх застосування суб’єктом регулювання (державою) по відношенню до об’єкта регулювання шляхом створення належних умов для виробництва, постачання, транспортування, зберігання, передачі й споживання енергії, виробленої з різних джерел для забезпечення сталого, збалансованого та інноваційного розвитку національної енергетичної системи, що передбачає раціональне використання наявних в країні енергоресурсів, забезпечення національної енергетичної безпеки на екологічних засадах і підвищення рівня добробуту суспільства” [4, с. 9–10].

Розмаїття механізмів регуляторного впливу держави в цій царині й надалі спонукає науковців до вдосконалення класифікацій цих механізмів за певними ознаками, як-от: “напрямок впливу” [12; 19]; “обов’язковість; статус незалежності; характер регулювання; регіональний статус; галузевий напрям; спрямованість впливу; характер впливу; ефективність; країни; сектори ЗЕД; тривалість діяльності; потужності; місце використання; проекти” [5, с. 13].

Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою [1; 4; 5; 9; 23–25] та результати власних досліджень [16–18] дозволили вдосконалити класифікацію механізмів державного регулювання взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів:

- за *формою впливу*: реалізації державної політики, державного управління, державного регулювання;

- за *суб’єктом впливу*: органів державного управління; органів місцевого самоврядування; керівництва галузей, сфер діяльності, суб’єктів господарювання;

- за *способом впливу*: комбіновані; адміністративні, економічні, інституційні, організаційні, правові; інформаційно-комунікативні, інформаційно-контрольні, нормативно-правові, адміністративно-правові, адміністративно-організаційні, організаційно-економічні, фінансово-економічні, інвестиційно-інноваційні;

- за *характером впливу*: реагування, регламентування, спрямування, стимулювання;

- за *об’єктом впливу*: суспільство, держава, регіон, населений пункт; галузь діяльності, що пов’язана з виробництвом, постачанням, транспортуванням, зберіганням, передачею та споживанням енергоресурсів; підприємство; ціни на паливно-енергетичні ресурси; структура ринку енергоресурсів; вплив енергетики на навколишнє середовище та добробут суспільства тощо;

- за *спрямованістю впливу*: розвитку (у т. ч. альтернативної, відновної енергетики; сприяння створенню нових потужностей для виробництва енергоносіїв (у т. ч. з альтернативних джерел енергії); підтримка розвитку відновної енергетики; реалізації заходів з енергозбереження та енергоефективності; запобігання комерційним втратам енергоносіїв; модернізації; демонополізації; ресурсозбереження; узгодження (захист) інтересів учасників ринку енергоносіїв; забезпечення економічної та екологічної безпеки; створення стратегічного резерву вуглеводнів; участі країни у міжнародному співробітництві у сфері виробництва та споживання енергії тощо.

На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття “*державне регулювання параметрів енергетичної безпеки*”, яке слід тлумачити як діяльність органів державної влади з розроблення, реалізації та

вдосконалення регуляторного впливу на взаємовідносини між учасниками ринку задля його насичення прийнятними за ціною, якістю та асортиментом енергоресурсами. Вдосконалена класифікація механізмів державного регулювання (зокрема, за формою, суб'єктом, об'єктом, способом, характером і спрямованістю впливу) є підґрунтям для кращого розуміння специфіки цього процесу, а з тим – підвищення результативності взаємовідносин між учасниками ринку енергоресурсів. Продовження наукових розвідок за цією проблематикою сприятиме подальшому покращанню параметрів енергетичної безпеки України, у т. ч. за рахунок удосконалення регуляторного впливу держави на цю складову національної економіки.

#### **Список використаних джерел**

1. Амельницька О. В. Механізми управління виробничо-господарською діяльністю локальних електричних мереж: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.04 "Економіка та управління підприємствами (за галузями)". Донецьк, 2008. 20 с.
2. Бусарев Д. В. Структурна асиметрія світового енергетичного балансу // Економіка та держава. 2011. № 11. С. 111–113.
3. Віхров О. П. Окремі питання реформування ринку електроенергії в контексті виконання Угоди про асоціацію // Економіко-правові дослідження в XXI столітті: розвиток господарського законодавства в контексті виконання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом: матеріали XV Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 8–16 груд. 2015 р. Київ, 2015. URL: [http://hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT\\_ID=779](http://hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT_ID=779).
4. Волошин О. Л. Механізми державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні: дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2015. 197 с.
5. Гайдуцький І. П. Проблеми транснаціональної гармонізації системи регулювання та мотивації інвестування сталого низьковуглецевого розвитку // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 20. С. 10–15.
6. Гнатюк М. В., Хільчевська І. Г. Енергетична безпека як фактор геополітичної стабільності Європи // Інноваційна економіка. 2016. № 5/6. С. 115–121.
7. Груба Г. І. Державне управління стратегічним розвитком електроенергетики: автореф. дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2005. 19 с.
8. Дзядикевич Ю. В. Енергетична безпека України та її складові // Інноваційна економіка. 2014. № 6. С. 5–13.
9. Євдокімов В. А. Механізми державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі: дис. ... к.держ. упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2016. 228 с.
10. Єнько Є. Ю. Зовнішні аспекти енергетичної політики України: автореф. дис. ... к.політ.н.: спец. 23.00.04 "Політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку". Київ, 2009. 21 с.
11. Єфімцева Л. О. Енергетична безпека в Україні: суть, походження та перспективи // Економіка АПК. 2014. № 5. С. 85–92.
12. Каргиев В. М. Анализ российского и зарубежного законодательства и разработка проектов нормативных документов, регламентирующих использование возобновляемых источников энергии. М., 2001. URL: <http://www.pandia.ru/text/77/299/86427.php>.
13. Кузьминчук Н. В. Інституційні аспекти державного регулювання взаємовідносин суб'єктів електроенергетичного ринку // Проблеми економіки. 2014. № 1. С. 59–64.
14. Лі Чао. Проектно-цільовий підхід як метод реалізації енергетичної стратегії України // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 9. С. 55–61.
15. Майстро С. В., Волошин О. Л. Механізми державного регулювання розвитку альтернативної енергетики: теоретичні підходи до визначення та змісту // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 43. С. 36–43.
16. Мельниченко О. А. Типологізація механізмів державного регулювання // Актуальні проблеми та перспективи розвитку публічного управління в Україні: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф., 11 жовт. 2012 р. / за ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка. Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2012. С. 176–179.

17. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями: підручник. Харків: Оберіг, 2013. 300 с.
18. Мельниченко О. А., Белоцький О. О. Енергетична безпека: сутність і засоби державного регулювання // Вісник Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія "Державне управління". 2017. № 1. С. 33–42.
19. Перспективи энергетических технологий (ETP-2010). Сценарии и стратегии до 2050 г. / Междунар. энергетическое агентство (МЭА). 2010. URL: [http://www.iea.org/techno/etp/etp10/Russian\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.iea.org/techno/etp/etp10/Russian_Executive_Summary.pdf).
20. Положення про Управління паливно-енергетичного комплексу Харківської обласної державної адміністрації: розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 3 серп. 2011 р. № 43. URL: <http://kharkivoda.gov.ua/oblasna-derzhavna-administratsiya/struktura-administratsiyi/struktumi-pidrozdili/147/304>.
21. Про затвердження методики розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 2 берез. 2007 р. № 60. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
22. Про затвердження плану заходів з реформування та розвитку енергетичного сектору: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2007 р. № 408-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/408-2007-p>.
23. Рябчин О. М. Еколого-енергетична безпека світогосподарського розвитку в умовах глобалізації: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.02 "Світове господарство і міжнародні економічні відносини". Донецьк, 2010. 20 с.
24. Сердюченко О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Київ, 2009. 20 с.
25. Слупський Б. В. Основні моделі ринків електроенергетики та особливості їх державного регулювання: порівняльний аналіз // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2009. Вип. 3. Доступне також у PDF: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2009\\_3/09sbvrpa.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009_3/09sbvrpa.pdf)
26. Стоян О. Ю. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=811>.
27. Суходоля О. М. Стратегічне управління в енергетичній сфері: проблеми та пріоритети вдосконалення // Стратегічні пріоритети. 2015. № 1. С. 104–112.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

УДК 316.77:342.5:316.3

## **НАЛАГОДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ВЛАДОЮ І СУСПІЛЬСТВОМ У ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМ**

**Дзяна Г. О.,**

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України;*

**Дзяний Р. Б.,**

*к.х.н., доц., ст. викл. кафедри менеджменту організацій,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Львів*

Проведено теоретичне обґрунтування основних принципів комунікації органів влади з громадськістю в період проведення реформ та запропоновано класифікацію принципів комунікації між владою і суспільством.

**Ключові слова:** комунікації, державні комунікації, комунікації між владою і суспільством, принципи комунікації, класифікація принципів комунікації.

© Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б., 2017

**Dziana H. O.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of Public Administration and Local Government Department, LRIPA NAPA;*

**Dzianyy R. B.,**

*PhD in Chemistry, Associate Professor,  
Senior lecturer at the Department of Management of Organization Department, LRIPA NAPA,  
Lviv*

## **ESTABLISHING COMMUNICATION BETWEEN AUTHORITIES AND THE SOCIETY DURING THE REFORMS IMPLEMENTATION**

A theoretical study of basic principles of communication of authorities with society in the period of carrying out the reforms is conducting and classification of principles of communication between authorities and society is suggested.

**Key words:** communication, state communication, communication between the authorities and society, the principles of communication, classification of principles of communication.

Налагодження повноцінного діалогу між владою і суспільством у період проведення реформ потребує системи комунікацій, що не тільки розрахована на розповсюдження інформації, а й передбачає налагодження двостороннього діалогу з метою залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Перехід до суспільства сталого розвитку дає громадянам право знати про діяльність влади, а владі – обов'язок своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію громадянам та задовольняти їхні потреби. Децентралізація та інші реформи не зможуть бути успішно завершеними, якщо люди їх не розуміють, отже – не приймають. Тому для досягнення успішних результатів урядових реформ необхідне налагодження комунікації як двостороннього зв'язку між владою і суспільством за посередництвом різних комунікаційних каналів та інструментів.

Вагомим внеском у становлення сучасної науки про комунікації в публічній сфері є праці таких зарубіжних дослідників, як Ю. Габермас, Н. Луман, М. Брун, Ф. Котлер та ін. Серед українських вчених значну увагу питанням побудови ефективних комунікацій між владою і суспільством та дослідженням у галузі вітчизняної державної інформаційно-комунікаційної політики приділяють: В. Бакуменко, Р. Войтович, І. Грицяк, Т. Джига, Д. Кіслов, Д. Коник, В. Князєв, В. Куйбіда, М. Лашкіна Л. Литвинова, О. Попроцький, Г. Почепцов, А. Семенченко, С. Соловійов та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування основних принципів комунікації органів влади з громадськістю в період проведення реформ.

Діяльність будь-якої демократичної влади залежить від ефективно налагоджених комунікацій між державою і суспільством. Державна комунікація є регуляторним і координаційним механізмом у взаємовідносинах держави і суспільства, забезпечуючи стабільність та ефективність функціонування суспільного організму в цілому.

Процес державної комунікації складається з елементів, що є типовими для будь-якого комунікативного акту:

- комунікатор (органи державного управління різних гілок і рівнів влади);
- повідомлення (офіційна і неофіційна інформація, усна або письмова, вербальна і невербальна);
- одержувач (суспільство в цілому, різні інститути громадянського суспільства, індивідуальний реципієнт);

- канали поширення інформації (міжособистісні, інституційні та масові);
- канали зворотного зв'язку (прохання, звернення громадян, різні форми політичної участі тощо);

- процес кодування-декодування інформації (підготовка інформаційних повідомлень, їхня адекватна інтерпретація аудиторією тощо);
- перешкоди (технічні, семантичні, психологічні).

Державна комунікація має виконувати такі функції [4]:

- консервативну, спрямовану на збереження статус-кво державної системи, що сприяє стабільному існуванню соціального організму;

- координувальну, що покликана забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, з їхніми можливими змінами;

- інтегровальну, пов'язану зі здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла розробленню і прийняттю узгоджених управлінських рішень;

- мобілізаційну, спрямовану на забезпечення легітимності громадського порядку, що існує, отримання підтримки і схвалення суспільства щодо прийнятих управлінських рішень;

- соціалізаційну, пов'язану із засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, підвищенням рівня політичної компетентності громадян.

Усі ці функції мають неоднакове значення в різні періоди існування тієї чи іншої держави. Очевидно, що для сучасної України найважливішою є функція зниження соціальної напруги, що покликана забезпечити поступальний рух у напрямі демократичних перетворень. Комунікативні функції – це особлива навичка, яку можливо здобути, удосконалити й розвинути.

Публічне управління в наш час невіддільне від комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління та існує на всіх рівнях системи публічного управління. Комунікація є ефективною, якщо інформаційне повідомлення може бути декодоване його реципієнтом і зрозуміле йому. Адже інформація – це те, що виходить на широкий загал, а комунікація – те, що доходить до цільових груп.

У публічному управлінні можливо виділити такі види публічної (зовнішньої) комунікації [5]:

- 1) комунікація з метою інформування;

- 2) комунікація з метою надання публічних послуг;

- 3) комунікація з метою обговорення проектів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості.

У будь-якому разі ефективність публічної комунікації, тобто комунікації між владою і суспільством, буде забезпечуватись настільки, наскільки буде налагоджено ефективну і стратегічно вивірену взаємодію з суспільством.

На сьогодні вкрай важливим є налагодження комунікацій між владою та суспільством, адже довіра населення України до держструктур залишається на низькому рівні. Численні соціологічні дослідження, проведені в останні роки, засвідчують, що практично все населення є скептично налаштованим щодо ефективності дій державних органів. Дослідження Центру соціальних експертиз Інституту соціології України, проведене в жовтні 2015 р., показало, що більшість опитаних вважає комунікацію між Урядом та населенням скоріше або зовсім неефективною. Окрім того, що інформації від Уряду недостатньо, 48 % опитаних оцінюють її як таку, що, скоріше, не викликає довіри, а 26,3 % – як таку, що зовсім не викликає довіри [3].



Найпоширенішими причинами недовіри громадян до державних структур є: корупція – 54 %; відсутність видимих результатів діяльності – 38; бюрократія – 29; погане ставлення чиновників до громадян, які до них звертаються, – 22 %; не знають про те, як державні структури планують розвиватися, та у зв'язку з цим не довіряють їм 11 % опитаних. Факторами, які б змінили ставлення населення до органів державної влади і, ймовірно, мотивували громадян більшою мірою довіряти чиновникам, є боротьба держструктур із корупцією – 54 %, відкритість і прозорість діяльності – 31, покращання якості обслуговування – 22 % [4].

Розбудова Української держави, пріоритетні напрями її розвитку, децентралізація та інші реформи, що передбачені Стратегією сталого розвитку “Україна-2020” є спільною справою влади і суспільства, яку необхідно здійснювати в партнерських відносинах і взаємній довірі. За умов зміни управлінської парадигми з інформаційної на комунікативну, здійснення низки заходів щодо реалізації нової, комунікативної політики влада зможе скоротити дистанцію між інституціями, владними та громадянського суспільства, і досягти повної суспільної злагоди та взаєморозуміння [1]. Для цього потрібні системні та рішучі зміни в державній комунікації.

Зауважимо, що в нашій державі тривалий час комунікація між владою і суспільством відбувалася здебільшого у площині інформування про прийняті рішення, а зворотному зв'язку від суспільства належної уваги владою не приділялось. На сьогоднішньому етапі суспільних перетворень значно зріс рівень політичної культури і зрілості громадянського суспільства, що спонукало до конкретних змін у системі відносин між владою та суспільством. Саме налагодження ефективного публічного діалогу пов'язане зі встановленням зворотного зв'язку з громадськістю та партнерських відносин органів державної влади і громадянського суспільства.

Дуже важливим є правильне розуміння, що таке комунікація, адже це не просто “інформування”, а “процес двостороннього обміну ідеями та інформацією”, який веде до взаємного розуміння, залучення зацікавлених сторін до ухвалення та упровадження рішень. Лише тоді можна очікувати істотних зрушень у бік формування партнерських відносин між владою та суспільством. Адже головною метою комунікації є створення довірливих відносин між зацікавленими сторонами, формування правильних очікувань з боку громадськості та налагодження партнерських стосунків між суб'єктами комунікації. Отже, можна сказати, що державні комунікації – це процес двостороннього спілкування влади з громадськістю за допомогою різних комунікаційних каналів та інструментів з метою підвищення довіри громадян до влади через процес побудови державної репутації.

Ефективна комунікація передбачає спілкування на всіх рівнях незалежно від ієрархії. Вона необхідна для підвищення довіри, для покращання розуміння дій влади, для управління в період криз. Перші кроки в цьому напрямі вже зроблено. Міністерство інформаційної політики України на початку 2016 р. презентувало Концепцію реформи урядових комунікацій, яка була розроблена з ініціативи Міністерства інформаційної політики, за участі Секретаріату Кабінету Міністрів України, групи незалежних експертів та за підтримки уряду Великобританії [2].

Як зазначається в Концепції, головною метою реформи є налагодження системного діалогу влади і суспільства, побудова системи державних стратегічних комунікацій та реформа структури управління урядовими

комунікаціями. За словами експертів, з реалізацією Концепції населення країни зможе системно впливати на прийняття рішень владою, відбудеться зближення між владою та громадськістю через налагодження постійного діалогу. Крім того, Мінінформполітики розробляє дорожню карту упровадження реформи, що також є частиною більшої ініціативи, а саме побудови системи державних стратегічних комунікацій. Завдання цього документа полягає у з'ясуванні, що потрібно змінити в урядовій комунікації, щоб запустити процес формування партнерських відносин між Урядом і суспільством.

З огляду на вищесказане окреслимо основні принципи, на яких має будуватися ефективна комунікація органів влади з громадськістю. Загалом, принципи комунікації – це основні правила, керівні настанови, норми діяльності для досягнення ефективної комунікації між владою і суспільством. Серед останніх виділимо організаційні та змістовні (рисунок). Організаційні принципи показують, як має бути побудовано комунікацію між владою і суспільством, а змістовні віддзеркалюють змістову наповненість процесу державної комунікації.

<i>Принципи комунікації</i>	
<i>Організаційні</i>	<i>Змістовні</i>
Принцип прозорості	Принцип комплексності
Принцип відкритості	Принцип оперативності та достовірності
Принцип підзвітності	Принцип інформативності та адекватності
Принцип партнерства	Принцип доступності
Принцип толерантності,	Принцип промоції
Принцип динамічності	Принцип стратегічного планування
Принцип прогресивності	–

Рисунок. Класифікація принципів комунікації між владою і суспільством

Серед організаційних принципів виділимо:

*принцип прозорості* – полягає в тому, що орган влади має постійно, вчасно і регулярно роз'яснювати цілі, завдання, принципи реалізації державної політики, висвітлювати свою діяльність, створювати зрозумілу систему внутрішніх зв'язків та компетенцій, відповідати на запити громадськості, бути відповідальним перед громадянами;

*принцип відкритості* – сприяє відповідальності органу влади за створення таких комунікаційних процесів, які дозволять громадянам зрозуміти механізми прийняття рішень та вплив їх на розвиток суспільства;

*принцип підзвітності* – передбачає звітування перед громадськістю про результати роботи органу влади;

*принцип партнерства* – полягає в налагодженні партнерських стосунків між владою та всіма зацікавленими суб'єктами, що під час прийняття рішень допоможе зрозуміти потреби всіх зацікавлених сторін чи цільових аудиторій;

*принцип толерантності* – передбачає сприйняття й толерантне ставлення влади до тих, хто має інші думки та погляди, дотримується інших точок зору;

*принцип динамічності* дозволяє органам влади враховувати зміни, що відбуваються в суспільстві, та вчасно реагувати на них;

*принцип прогресивності* сприяє віддзеркаленню сучасного рівня інформаційно-комунікаційних технологій з метою використання їх у процесі комунікації між владою і суспільством.

До змістовних принципів варто віднести:

*принцип комплексності* – дозволяє органам влади об'єктивно враховувати впливи різних чинників, що позначаються на ефективності поширення інформації та її сприйнятті суспільством;

*принцип оперативності та достовірності* – сприяє вчасному наданню органами влади актуальної, правдивої інформації, яка є потрібною та доцільною і має важливе значення для громадян;

*принцип інформативності та адекватності* – полягає в поширенні інформації, наповненої змістом відповідно до реальної ситуації;

*принцип доступності* – полягає в наданні органами влади інформації у зрозумілій, доступній формі, зрозумілою мовою, що сприятиме швидкому сприйняттю інформації саме тоді, коли вона є необхідною;

*принцип промоції* – сприяє орієнтації діяльності органів державної влади на потреби суспільства, шляхом просування передових ідей та найбільш корисної інформації, використовуючи останні досягнення і перспективи розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та розширення маркетингових можливостей шляхом інформування, переконання й нагадування;

*принцип стратегічного планування* передбачає розроблення та реалізацію комунікаційної стратегії, націленої на підтримку довгострокових стратегічних цілей державного органу, адже стратегічною метою комунікації є встановлення відносин довіри між відповідним державним органом та його цільовими аудиторіями, які є важливими та здатними вплинути на його діяльність.

Наведені основні принципи комунікації, які доповнюють одне одного, необхідно розглядати у взаємозв'язку, у результаті чого виникає синергетичний ефект, що дозволяє органам влади досягти результату ефективних комунікацій із громадськістю. Завдяки цьому стає можливою реалізація основних завдань Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” та, зокрема, реформування системи державного управління та місцевого самоврядування щодо кардинальної зміни способу взаємовідносин центральних, регіональних і місцевих органів влади з громадянами, громадами та інститутами громадянського суспільства на основі вищенаведених принципів взаємовигідного співробітництва.

Зрозуміло, що прагнення влади до проведення реформ повинне супроводжуватись урахуванням громадської думки щодо таких перетворень. На практичному рівні комунікація є надзвичайно важливою складовою, що дозволяє органам влади розбудувати [3]:

– спроможність – консультації та діалог між державою і громадянами здатні поліпшити суспільне розуміння і підтримку державної політики та заохочувати громадян відчувати власну відповідальність за реформи;

– відповідальність – доступ до інформації та прозорість дій Уряду є життєво важливими задля забезпечення можливостей для громадян контролювати Уряд і вимагати від нього відповідальності за свої дії;

– реагування – поінформована та політично активна громадськість посилює вимоги до Уряду щодо його підзвітності. Використання комунікації для підзвітності Уряду спричинить краще взаєморозуміння між державою і громадянами та підвищить рівень управління.

Сьогодні органи влади почали активніше залучати різноманітні інституції громадянського суспільства до робочих груп з розроблення законопроектів, активно упроваджуються технології електронного уряду, що дозволяють забезпечувати прозорість та відкритість влади, зменшувати рівень корупції, підвищувати якість надання адміністративних послуг, тим самим підвищуючи ефективність влади.

Таким чином, громадська думка має бути в центрі формування державної комунікаційної політики. Щоб рішення, що приймаються владою, були прийняті суспільством, необхідно починати враховувати інтереси різних груп громадськості замість того, щоб маніпулювати громадською думкою. Отже, необхідність реформування державних комунікацій як стратегії для встановлення довіри між державою та суспільством зумовлює зміну відносин та активізацію участі у процесі публічного управління всіх його учасників.

У проведеному дослідженні теоретично обґрунтовано основні принципи комунікації органів влади з громадськістю в період проведення реформ та запропоновано їхню класифікацію. Організаційні принципи – це принципи, що показують, як має бути побудовано комунікацію між владою і суспільством, а змістовні принципи показують змістову наповненість процесу державної комунікації. До організаційних принципів комунікації належать принципи прозорості, відкритості, підзвітності, партнерства, толерантності, динамічності, прогресивності. До змістовних принципів комунікації відносимо принципи комплексності, оперативності та достовірності, інформативності та адекватності, доступності, промоції, стратегічного планування. Оскільки ці принципи взаємно доповнюються, їх необхідно розглядати комплексно, у результаті чого виникає синергетичний ефект, що дозволяє органам влади досягти результату – ефективних комунікацій із громадськістю.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на обґрунтування комунікативних компетентностей органів влади та впливу їх на забезпечення ефективного діалогу між владою і суспільством.

#### **Список використаних джерел**

1. Державне управління: підручник: у 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. – Київ: [б. в.]; Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. С. 463.
2. Комунікація уряду із суспільством / Я. Журба, В. Андрусів // Аналітичний документ – 2015. URL: <http://analytic.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/Brief.pdf>.
3. Коник Д. Стратегічні комунікації: посіб. для держ. службовців. Київ: Міжнар. банк реконструкції та розвитку, 2016. 256 с.
4. Лашкіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління // Публічне управління: теорія та практика. Вип. 1. 2013. С. 10–18. Доступне також у PDF: <http://82-117-235-189.gpon.sta.kh.velton.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/02.pdf>.
5. Литвинова Л. В., Збираник Ю. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації в органах публічної влади в Україні // Державне управління: теорія та практика. 2015. С. 4–11. Доступне також у PDF: [http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015\\_2/3.pdf](http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf).

*Надійшла до редколегії 10.04.2017 р.*

УДК 35.077.6

## КОНЦЕПЦІЯ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

**Клімушин П. С.,**

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

**Спасібов Д. В.,**

*к.т.н., заступник начальника відділу – начальник інформаційного сектора відділу  
комп'ютерного програмного забезпечення Харківської міської ради,  
м. Харків*

Удосконалено ключові принципи модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами для забезпечення сервісного публічного управління. Запропоновано онтологічний, інформаційно-правовий та ціннісно-нормативний напрями модернізації публічного управління у сфері сервісної діяльності держави.

**Ключові слова:** електронне урядування, електронна держава, публічна послуга, модернізація публічного управління, принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг.

**Klimushyn P. S.,**

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

**Spasibov D. V.,**

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

## CONCEPT OF SERVICE ORIENTED STATE UNDER PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

The key principles of upgrading relations between public authorities and citizens for service public management have been improved. Ontological, legal information and value-regulatory areas of modernizing public administration in the field of service activity of the state are proposed.

**Key words:** e-governance, e-government, public service, modernization of public administration, principle of client relationship between citizens and authorities, principle of public services competitiveness, principle of independent assessment of public services quality, principle of optimizing public services process chain.

Одним із пріоритетних напрямів модернізації публічного управління в Україні є вдосконалення сфери надання публічних послуг на основі втілення концепції сервісної держави. Концепція сервісної держави передбачає зміну підходу до управління в публічному секторі, трансформацію засад відносин між публічними органами і громадянами. Головним призначенням держави стає служіння людині, а ключовою функцією публічних установ – надання якісних послуг громадянам. Сервісний підхід у публічному управлінні насамперед передбачає упровадження методів і технологій управління, спрямованих на підвищення якості публічних послуг.

Проблематика сервісної держави, надання публічних послуг як основної мети нового публічного управління в зарубіжній теорії справляє вплив на сучасну теорію і практику модернізації публічного управління. Ці підходи розкрито у

© Клімушин П. С., Спасібов Д. В., 2017

працях зарубіжних фахівців: Р. Алена, Т. Геблера, К. Кернагана, Н. Менінга, Дж. Нікеля, Д. Осборна, Б. Петерса, К. Політа, К. Худа, А. Шіка та ін. [5].

У вітчизняній науці публічного управління проблематику надання публічних послуг органів публічної влади розкрито у працях В. Вакуленка, А. Чемериса, М. Лесечко, А. Ліпенцева, А. Каляєва, О. Оболенського, Г. Рябцева, С. Серьогіна, В. Тертички. Монографічне дослідження Ю. Шарова і Д. Сухініна присвячено дослідженню проблем якості адміністративних послуг в Україні. Колективна монографія В. Сороко, А. Вишневського, О. Рогожина розкриває тему надання публічних послуг органами влади. О. Карпенко в індивідуальній монографії розкрив механізми надання управлінських послуг органами влади в Україні [3].

Проте на цей час у вітчизняній науці недостатньо вирішено проблеми, що стосуються модернізації публічного управління в сфері сервісної діяльності держави. Так само недостатньо досліджено можливість та спрямування запровадження актуальних напрямів і технологій модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами для забезпечення сервісного публічного управління.

Метою досліджень є визначення концептуальних основ побудови сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління.

Зміст поняття “сервісна держава” розглядається в рамках категоріального ряду: “соціальна держава”, “інформаційний менеджмент”, “електронна держава/уряд”, “відкрите суспільство”, “електронна демократія”, і співвідноситься більшою мірою з концепцією інформаційного суспільства.

Спочатку електронна держава мислилася в рамках понять “електронне управління” й “інформаційний менеджмент”, далі почали розвиватися концепції сервісної держави [1] і концепції мережевої демократії, а також їхні сучасні інваріанти, що пов’язані з ідеями мобільних соціальних сервісів і мережевої демократії.

Концепція електронної держави в контексті електронного управління й інформаційного менеджменту обґрунтовує його функціональну специфіку на основі характеристик управлінського процесу як електронного інформаційно-комунікаційного обміну, а також з огляду на соціальні зміни, що пов’язані з запровадженням та використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ).

Функціональна специфіка *електронного управління* визначається [2]: особливостями, пов’язаними з впливом ІКТ на управлінський процес (цифрова стандартизація інформаційних процесів; швидкість та інтенсивність обміну інформацією, необмеженість її тиражування; адресність, дистанційність, інтерактивність і мережевий характер інформаційної взаємодії; гіпертекстовий і багатоцільовий характер інформаційних потоків, можливість миттєвої переконфігурації їх за запитами користувачів); новими характеристиками організації адміністративних управлінських процесів (електронний документообіг, інформаційна система управління, електронний підпис, електронна послуга, багатокористувацька система, інтегроване інформаційне середовище, багатофункціональні інформаційні центри); пов’язаними з загальносистемними принципами ефективного управління (цільова функціональність, відкритість і прозорість комунікації, взаємоспрямованості інформаційного обміну, зниження трансакційних витрат).

Прогресивне запровадження електронних систем управління приводить до наступної популяризації ідеології *інформаційного менеджменту*, який

відбиває лише початковий етап розвитку електронного уряду, який характеризувався локальністю дії інформаційних управлінських систем, а також некритичним запозиченням та перенесенням моделей і принципів управління бізнес-процесами до сфери публічного управління і пов'язане з нею соціально-інформаційно-комунікаційним середовищем.

У даний час концепція інформаційного менеджменту трансформувалася в концепцію *сервісної держави*, яка конкретизує електронне управління стосовно цільових завдань і функцій публічних інститутів, пов'язуючи його зі створенням інтегрованих багаторівневих інформаційних систем, що забезпечують міжвідомчу взаємодію та інформаційну комунікацію громадян (організацій) і держави.

Відповідно, стратегія розвитку електронної держави визначається, по-перше, спрямованістю на підтримку управлінської інфраструктури – процесів техніко-технологічної інформатизації та розвиток інтегрованого інформаційного середовища, по-друге, на формування комунікаційних сервісів і диференціацію підсистем інформаційного обміну відповідно до потреб публічного розвитку.

Основний зміст і соціальне значення сервісної держави пов'язано з процесом надання публічних послуг. Сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на класичній економічній схемі “виробник послуг – споживач”, де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язано з ефективністю виявлення, моделювання й реалізації індивідуальних і групових інтересів і потреб [4].

Ураховуючи це, вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості надання публічних послуг населенню, є основним функціональним змістом діяльності електронного уряду. Формування електронного уряду передбачає розвиток сфери державних публічних послуг, комунікативних технологій їхнього контролю та планування, цільову специфікацію інформації відповідно до запитів споживачів, а також розвиток різних призначених для користувача інформаційних сервісів середовища Інтернет.

У цілому переваги електронної держави як сервісної держави визначаються [2]: цільовою орієнтацією виконавчих структур державної влади на потреби різних соціальних груп населення, що значною мірою зумовлюється перенесенням стандартів і правил бізнесу до системи публічного управління; новими якостями управління, заснованими на гнучкому реагуванні відповідно до принципів інтерактивної комунікації та зворотного зв'язку за допомогою призначених для користувача запитів; дійсними можливостями реалізації соціальних функцій держави на основі якісного надання публічних послуг широкому колу споживачів; зниженням державних витрат управління, пов'язаних із децентралізацією бюрократичних структур і відкритістю процесів прийняття рішень; можливістю контролю процесів управління.

Поряд із цим поняття сервісної держави відрізняється від категорії “електронний уряд” за двома напрямками. З одного боку, поняття “сервісна держава” ширше, оскільки фактично означає модель побудови держави в інформаційному суспільстві. З іншого – очевидна змістовна акцентуація сервісної держави саме на наданні публічних послуг, тоді як близько споріднені поняття “електронний уряд”, “відкритий уряд” мають інформаційно-правову спрямованість [6].

Сучасна епоха особливої економічної моделі, націленої на оптимізацію відносин між виробниками товару та його споживачами, яка поставила на чільне місце якість сервісу, тобто якість обслуговування споживача товарів, не тільки задала загальний вектор модернізації економічних інститутів і структур, а й залучила до цього процесу інститути публічного управління.

Сервісну модель модернізації публічного управління, тобто модель модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами, побудовано на низці ключових принципів, серед яких слід позначити [7]: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності публічних послуг, принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг тощо.

*Принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади* визначає чітку роль і призначення чиновника. Якщо в традиційній системі управління бюрократа, представника публічної влади, наділено частиною її владних і наглядових повноважень, а громадянин у цій системі виступає в ролі прохача, то в сервісній моделі відносин роль чиновника зводиться до технічного обслуговування потреб громадян.

Цей принцип отримав особливо сильний розвитковий імпульс з впровадженням ІКТ, які дозволяють зробити процедури прийняття публічних рішень прозорими. Така інформаційна відкритість позбавила бюрократію останньої можливості тінювих відносин, що йдуть на шкоду державі та суспільству. По суті, усі громадяни та організації громадського контролю отримали доступ до контролю процесу і кінцевих рішень, прийнятих посадовими особами. Це дозволило підняти роль інституту політичної відповідальності бюрократії на новий рівень, остаточно змінивши суспільні відносини між суспільством і державним апаратом.

*Принцип конкурентності публічних послуг* включає в себе принципово новий підхід в організації публічного управління за звичними формами для вільного ринку. Надання публічних послуг у низці сфер державної діяльності втратило монопольний характер, що виразилося в двох формах. По-перше, було сформовано конкурентне поле між органами публічної влади, що виконують одні й ті самі суспільні функції. По-друге, було поширено практики з передачі низки публічних функцій приватним компаніям, які отримали можливість надання публічних послуг поряд із публічними органами влади. Такий стан справ поставив чиновників перед мимовільною потребою покращувати якість надаваних послуг та оптимізувати часові витрати на формальні процедури.

*Принцип мережевої побудови системи управління* було впроваджено як інноваційний, що стало можливим, зокрема, і завдяки системному впровадженню ІКТ у процесі управління. Очевидно, що в традиційній системі управління ефективність виконання публічних функцій бюрократією було забезпечено в межах ієрархічної моделі планування й контролю.

Однак така жорстка ієрархічна система суспільних відносин між органами публічного апарату і суспільством обмежувала ініціативність чиновників і громадян, перетворюючи їх на механічних виконавців численних формалізованих приписів, що створює ефект негнучкої та надмірно зарегульованої системи управління й контролю. На противагу цим негативним ефектам ієрархічної системи управління, сучасне публічне управління запроваджує у практику управління підходи, що апробовані в корпоративних системах управління приватного сектора економіки.



Наприклад, було проведено часткову децентралізацію систем публічного управління, сформовано систему горизонтальних зв'язків між органами влади, між державою та інститутами громадянського суспільства. Значного поширення набуло законодавче закріплення й адміністративно-політична практика ініціатив знизу.

Сьогодні мережева організація публічної влади, що заснована на ІКТ, дозволяє виконувати державні функції з найменшими ресурсними і часовими витратами, що робить надання публічних послуг більш доступними для населення, а взаємодію органів влади між собою значно ефективнішою.

*Принцип незалежного оцінювання якості публічних послуг* також не був традиційним для класичної системи державного контролю. Однак його зародження й подальший розвиток дозволили домогтися максимального контрольного ефекту. Якщо в традиційній системі державного контролю постійно було відтворювано модель корупційного обміну між контролером і підконтрольним, то громадський контроль не зазнав нейтралізації корупційними засобами.

Громадські організації та громадяни, як безпосередньо зацікавлені суб'єкти в якості та своєчасності надання публічних послуг, стали ідеальними суб'єктами державного контролю. По суті, система громадського контролю, будучи інтегрованою в систему публічного управління через демократичні інститути, стала складовою частиною державного контролю.

Упровадження ІКТ дозволило значно розширити громадський контроль насамперед в інформативному плані, забезпечивши прозорість прийняття законів, управлінських і правозастосовних рішень посадовими особами та органами публічної влади.

Сьогодні в розвинених країнах упроваджено системи соціального оцінювання й рейтинги, за якими оцінюється ефективність публічних органів влади, що дозволяє здійснювати об'єктивний моніторинг ефективності публічних структур.

*Принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання публічних послуг* також взято з корпоративних практик ринкових відносин. З метою оптимізації цього ланцюжка може бути передано низку технологічних процедур надання публічної послуги на аутсорсинг, тобто передано на виконання приватним компаніям. Такий прийом дозволяє, не передаючи приватним корпораціям суто публічних функцій, винести виконання окремих технологічних операцій з малоефективних бюрократичних структур у приватний сектор економіки, прискоривши тим самим процес отримання публічних послуг у цілому.

Узагальнюючи розглянуті принципи модернізації публічного управління в контексті побудови сервісної держави, важливо зазначити, що всі вони націлені на забезпечення якості надання публічних послуг та формування зручності та своєчасності їхнього отримання.

Однак до досягнення зазначених цілей практика публічного управління зіткнулася з класичними проблемами, такими як бюрократизм, виражений у корумпованості, незацікавленості чиновників в якісних результатах їхньої роботи, інертності державного апарату, формалізмі, надмірній зарегульованості й документованості процесів надання публічних послуг. Подолати ці проблеми вдається за рахунок особливої моделі суспільств, для яких характерні недовіра до бюрократії, низька політична терпимість до факту неефективного публічного управління, традиційно сильна система

розвинених інститутів громадянського суспільства. Водночас значний вплив на модернізацію системи публічного управління зробили практики, показавши високі результати в управлінні приватними корпораціями, стиль якого перенесено до сфери публічного менеджменту. Усе це створило особливий базис інноваційної системи публічного управління, яку було посилено упровадженням ІКТ.

Сьогодні наукові та інші публікації, що пов'язані з сервісною державою, змістили свої акценти з державної системи управління на рівень місцевого самоврядування. Основним сегментом проблемного поля в цьому ключі залишається електронна демократія, реалізацію концепції якої утруднено сьогодні, швидше, технологічно і пов'язано з проблемами ідентифікації особистості, технологічними проблемами забезпечення безпеки ІКТ та проблемами цифрової нерівності [5].

У міжнародно-правовій практиці відбувається інтенсивне формування та розвиток єдиних стандартів, критеріїв, які, з одного боку, спрямовані на оцінювання готовності держави до переходу до сервісної парадигми управління й використання електронного уряду, з іншого – орієнтують держави на якнайшвидшу модернізацію публічного управління з урахуванням розвинених ІКТ і принципів сервісного управління, підвищення інформаційної зрілості й електронної мобільності громадянського суспільства.

У свою чергу, істотні відмінності в цьому напрямі оновлення політико-адміністративного управління здебільшого полягають у різниці акцентів у процесі управлінської модернізації, у розумінні сутності та змісту сервісного підходу до публічної діяльності. В одних випадках цей підхід у першу чергу орієнтовано на модернізацію публічно-правового управління, в інших – на якісну зміну принципів і форм взаємодії особистості й публічної влади, а ще спрямовано на трансформацію всієї суспільної культури і форм приватної та публічної взаємодії, що відповідає наступній інформаційній епосі.

Наприклад, у німецьких науково-дослідних проектах основний акцент робиться на якісному оновленні всього управлінського процесу від прийняття значущих соціально-політичних рішень до надання конкретних публічних послуг населенню за допомогою ІКТ. Основною стратегією модернізації виступає формування ефективних взаємовідносин суспільства і держави, що засноване на задоволенні користувачів публічними послугами і нагромадженні публічними органами влади необхідної інтерактивної бази даних для забезпечення законодавчої, правозастосовної та судової діяльності. При цьому базовим критерієм успіху є оптимізація всієї сукупності сервісів надання публічних послуг.

У державних стратегіях США, пов'язаних з упровадженням ІКТ та розвитком електронного сервісу, основний упор робиться на забезпеченні взаємодії держави і бізнес-структур в задоволенні інтересів і потреб користувачів публічних послуг. Причому однією з панівних тенденцій в американській політиці є поступова передача права надання публічних послуг населенню бізнес-корпораціям і розгалуженій системі цивільних інститутів. Головними критеріями всіх цих інноваційних перетворень є підвищення соціально-економічного ефекту та раціоналізація публічного управління, зниження державних витрат, скорочення штату співробітників і якісна зміна в цілому бюрократичної системи, переорієнтація останньої на мобільні мережеві громадські структури управління тощо.

Отже, сервісний підхід до зміни як парадигми управлінського мислення, так і технологій управління знаходиться на стадії концептуально-правового осмислення, теоретичного і категоріально-понятійного становлення. Перше, що виникає під час аналізу тих чи інших доктрин, стратегій, програм сервісної модернізації, – це концептуально-правова нечіткість, розмитість використовуваних термінів, понять тощо.

Основний масив категоріально-понятійних конструкцій, що описує сутність, значення, завдання, функції сервісної оптимізації управлінського процесу, залучається за абсолютно різних систем знань, іноді слабо поєднаних. Прикладом може бути використання технічних термінів для опису суспільних процесів і явищ, що іноді не роз'яснює суть розглянутих проблем, а, навпаки, ускладнює розуміння, збільшує невизначеність, різноманітність трактувань тощо. Щобільше, у сервісному напрямі модернізації публічного управління найменше опрацьовано правову проблематику.

Але якщо систематизувати програми сервісної модернізації публічного управління на основі ІКТ, то можна виділити три основних напрями її розвитку.

Передусім виокремлюємо *онтологічний зріз* розгляду проблеми сервісної модернізації публічного управління, у межах якого розробляються інструментально-технічні форми і засоби урядування й публічної взаємодії, що засновані на ІКТ. У цьому варіанті сервісна модернізація публічного управління передбачає подолання різних бюрократичних схем, що виникають у процесі взаємодії особистості, суспільства, держави, включаючи мінімізацію внутрішньовідомчих і міжвідомчих бар'єрів, оптимізацію їхньої взаємодії на основі ІКТ. Інтерактивні електронні технології тут спрямовано на реалізацію інформаційних та інших потреб громадян на публічні послуги.

Також виокремлюємо інституційний *інформаційно-правовий зріз*, у межах якого проблема сервісної модернізації розглядається як інформаційно-правова проблема оптимізації управління. Принциповим значенням тут є те, що органи публічної влади розглядаються як один із суб'єктів, що надають публічні послуги населенню. У цьому плані сервісна парадигма передбачає формування інформаційно-правового режиму відкритості публічного управління та виступає як сучасний домінуючий тренд перетворення публічної політики, якісної трансформації публічно-правового управління, у цілому сутнісної зміни держави і права

Крім цього, є *ціннісно-нормативний (аксіологічний) зріз*, що передбачає формування нової системи цінностей, ідей і принципів громадської організації та приватного життя населення. Електронні сервіси змінюють природу відносин між громадянами і державою. Однак використання їх тягне за собою зміни на більш глобальному рівні й зачіпає відносини в суспільстві в цілому. Використання нових моделей надання послуг населенню ставить нові завдання перед соціальними і культурними інститутами, що існують. Ціннісно-нормативний вимір модернізації публічного сервісу є найбільш неопрацьованим елементом цієї парадигми модернізації.

Узагальнюючи сказане, зазначимо, що концепція сервісної модернізації інститутів публічної влади включає в себе низку інноваційних електронно-інтерактивних технологій, які дозволять нейтралізувати або значно знизити традиційні негативні чинники, такі як корупція, бюрократизм і політико-правова апатія суспільства.

При цьому сервісна концепція держави реалізується в технології електронного уряду та електронної демократії як нерозривно пов'язаних між собою інститутів. Крім того, сервісний напрям оптимізації управлінських структур ґрунтується також на мережевій методології, яку слід розглядати як один із принципів організації управлінського процесу, чинного тільки у визначених сферах надання публічних послуг, оскільки в цілому функціонування публічної влади передбачає ієрархічну модель.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у поглибленні теоретичного аналізу формування, запровадження та здійснення сервісної політики держави як особливого способу регуляції суспільного життя, що проявляється у взаємодії публічної влади і громадянського суспільства.

#### Список використаних джерел

1. Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М.: РАП, 2012. 332 с.
2. Васильева Е. Г., Кононенко Д. В. Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства) // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5 "Юриспруд.". 2016. № 1 (30). С. 9–16.
3. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ: [АМУ], 2014. 408 с.
4. Коженко Я. В. Концепции "сильного" и "сервисного" государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное // Фундаментальные исследования. 2012. № 3. С. 744–748.
5. Кононенко Д. В., Мамычев А. Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики: монография / под ред. А. Г. Кравченко. М.: ВГУЭС, 2014. 119 с.
6. Місюра В. Я. Сервісна сутність державної політики як основа модернізації державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=933>.
7. Туркова О. К. Сервісна спрямованість надання адміністративних послуг в Україні: процедурні аспекти // Право і суспільство. 2015. № 5/2, ч. 3. С. 189–194.

*Надійшла до редколегії 25.01.2017 р.*

УДК353.1+323:362:556.3

## ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬ ЯК АСПЕКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

**Кравченко С. Г.,**

*к. держ. упр., начальник відділу з питань містобудування, архітектури  
та держархбудконтролю виконкому Люботинської міської ради Харківської області,  
м. Люботин*

На основі аналізу державної політики розвитку та стану урбанізованих територій розглянуто можливість підвищення дієвості державного регулювання щодо обігу земель державної та комунальної власності. Розглянуто проблемні питання, що обмежують розвиток територіальних громад як низових складових місцевого самоврядування та не дозволяють повноцінно використовувати землю як основний ресурс для розвитку населених місць. Надано пропозиції щодо комплексного вирішення зазначених проблем.

**Ключові слова:** державне регулювання, обіг земель державної та комунальної власності, урбанізовані території, пам'ятки архітектури національного значення.

© Кравченко С. Г., 2017

**Kravchenko S. G.,**

*PhD in Public Administration,*

*Chief of Town Planning and Architecture Division of Liubotyn City Council, Kharkiv Region, Liubotyn*

### **RAISING EFFICIENCY OF STATE REGULATION OF LAND TURNOVER AS ASPECT OF STATE POLICY OF URBANIZED TERRITORIES' DEVELOPMENT**

Based on state policy of urbanized territories' development, an opportunity of raising the efficiency of public administration as regards state and communal land turnover has been considered. The paper studies problem issues that cause a slowdown in development rate of territorial communities as grass-root components of local government and hinder a full-scale use of land as a major resource for developing populated localities. Proposals have been given as to complex solution of the above problems.

**Key words:** state regulation, state and communal land turnover, urbanized territories, architectural monuments of national scale.

Для народу України земля завжди була основним національним багатством. Сучасний етап становлення держави тісно пов'язано з побудовою зрозумілих, прозорих, сформованих на європейських засадах принципів правового регулювання земельних відносин.

Однак на сьогодні в Україні відсутня зважена державна політика та механізми її реалізації щодо комплексного вирішення питань обігу земель державної та комунальної власності як складової земельних відносин у державі, що і мають бути стратегічним пріоритетом державної політики розвитку урбанізованих територій. Це є однією з причин, що обмежують розвиток територіальних громад як низових складових місцевого самоврядування. Наявність різних позицій у сприйнятті питань, що стосуються утворення ринку землі та різних підходів з боку місцевої влади (громади) та держави (державного регулювання), їхньої ролі в розвитку відповідних територій, не дають формувати повну структуру місцевих ресурсів та, відповідно, ефективно й раціонально використовувати дані території, виходячи з того, що земля завжди була головним ресурсом їх. Особливо актуально це для історичних міст, де важливим ресурсом таких урбанізованих територій у комплексі з землею є пам'ятки національного значення, якими згідно з чинним законодавством опікується держава, і найбільші протиріччя виникають у процесі передачі таких пам'яток на утримання територіальних громад, коли всі недоліки, що пов'язані з питаннями обігу земель державної та комунальної власності, постають особливо гостро. Це потребує додаткового дослідження цієї проблеми та розроблення рекомендації щодо її вирішення на державному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій говорить, що на практиці процес обігу земель державної та комунальної власності є нераціональним, а механізми державного регулювання обігу земель розвиненими неповною мірою. Стратегічні напрями розвитку є недостатньо визначеними та не знаходять свого практичного упровадження. У зв'язку з поживавленням відносин між Україною та країнами Європейського Союзу, дотримуючись самостійного шляху розвитку, наша держава має використовувати провідні практики та досвід міжнародних партнерів і вдосконалювати державні механізми, що забезпечують регулювання обігу земель публічної власності. Різноманітні аспекти державного регулювання земельних відносин в Україні досліджували: А. Даниленко, Ю. Білик, М. Болдуєв, П. Гайдучький, Р. Ємець, О. Євграфов, О. Жук, Н. Нижник. Механізмам державного регулювання галузей та сфер

економіки приділяли увагу: О. Амосов, М. Білинська, А. Дегтяр, І. Драган, Д. Карамішев, М. Корецький, П. Кулинич, Ю. Куц, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, В. Мамонова, А. Мерзляк, М. Миколайчук, Г. Одінцова, Г. Шарий, Ю. Шаров та ін. Проте питання дослідження шляхів підвищення дієвості механізму державного регулювання щодо обігу земель та його впливу на розвиток урбанізованих територій є недостатньо опрацьованим та потребує подальшого вивчення, що і вплинуло на вибір теми статті.

Метою статті є теоретичне дослідження можливостей підвищення дієвості механізму державного регулювання обігу земель та його впливу на розвиток урбанізованих територій.

Чинна в Україні система державного регулювання обігу земель недостатньо вдало поєднує адміністративні й ринкові механізми державного регулювання в цій галузі. Створенню ефективної системи місцевого самоврядування та раціональному розподілу повноважень і ресурсів між територіальними рівнями управління тривалий час перешкоджала неврегульованість питань власності територіальних громад на головний ресурс громади – землю. Наслідком цього стала обмеженість повноважень сільських, селищних і міських рад у розпорядженні земельними ресурсами виключно в межах населених пунктів, а це не більше 12 % території держави. У результаті органи місцевого самоврядування позбавлено можливості ефективно планувати розвиток територій, а громаду – обстоювати свої інтереси під час прийняття рішень про використання земельних ресурсів, які є підґрунтям для розвитку підпорядкованих територій.

На сьогодні ситуація щодо володіння, користування й розпорядження землею залишається складною і такою, що вимагає невідкладного поліпшення. Найгострішими проблемами є: незавершеність процесів реформування економічних та правових відносин власності; недосконалість системи державного управління у сфері використання й охорони земель, земельного законодавства та інфраструктури ринку земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, відсутність механізму економічного стимулювання використання й охорони земель. Роботи із запровадження раціонального землекористування проводяться досить повільно. Це обґрунтовує потребу інновацій у процесі державного регулювання земельних відносин у державі.

Земельний ресурс є важливим напрямом у розвитку населених пунктів, без якого неможливо розглядати питання забезпечення належного планування й забудови територій. Призначення земельних ділянок повинне відповідати чинній містобудівній документації (генеральним та детальним планам), зокрема плану зонування, де чітко визначається цільове призначення земельних ділянок та відповідність їх до стратегії розвитку певних населених місць. У цьому контексті земельні відносини відіграють ключову роль у розвитку держави. Утім наявність великої низки проблем і недоліків у функціонуванні механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності істотно стримує зростання економіки, гальмує залучення інвестицій та в цілому розвиток відповідних територій.

Реалізація ідеї децентралізації, що ґрунтується на основних засадах Магдебурзького права, яке закріплювало за містами право на довколишні землі, і є на сьогодні стратегічним пріоритетом державної політики розвитку урбанізованих територій, що підкреслює термінову необхідність вирішення земельних питань. Це вимагає новітніх підходів до формування державної

політики зазначеного спрямування, у т. ч. оцінювання й управління містобудівними процесами, які неподільно пов'язано з проблематикою земельних відносин [3].

Безперечно, такі питання безпосередньо пов'язано з процесом територіального устрою країни, дискусії про необхідність якого вже ведуться від часів здобуття незалежності. На ті багатьох інших невідкладних проблем вважається, що такі дії наразі не на часі, та це, однак, не виключає необхідності реформування успадкованого від СРСР районно-обласного устрою, коли питання власності на землю та її обігу вирішувались, переважно виходячи з політичної доцільності.

Чинний поділ на області та райони визначався господарсько-економічними, військово-стратегічними і навіть партійно-номенклатурними потребами радянської держави і не відповідає інтересам незалежної України.

Такі досить крупні адміністративні регіони, як області, нерідко раніше утворені за абсурдними з погляду сьогодення критеріями, виявилися джерелом появи регіональних кланів у владі та ґрунтом для потужних сепаратистських рухів. Наявність таких адміністративних утворень суперечить реалізації деяких соціальних і управлінських функцій в обласних центрах та ускладнює, зокрема, комплексний підхід до вдосконалення організаційного і правового механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності. Імовірно, що в майбутньому базові територіальні одиниці мають бути відносно невеликими – сформованими на основі двох-чотирьох сучасних районів. Це не лише значною мірою нейтралізує ризики клановості та сепаратизму, а й надасть низку інших переваг. Наприклад, це створить умови для відродження й розвитку частини депресивних нині райцентрів як адміністративних осередків нових територіальних одиниць, дозволить застосувати принципи об'єднання громад та збереження традиційного характеру використання земельних ділянок, збереження автентичності середовища і в цілому природних екосистем, які дуже залежні від характеру використання земель. Україна має історичні традиції адміністративного поділу, зокрема полковий устрій української козацької держави – Війська Запорозького. Його територія поділялася на відносно невеликі, набагато менші, наприклад, за більшість тогочасних польських воєводств утворення – полки. Полки були одночасно адміністративно-територіальними і військово-мобілізаційними одиницями – кожен полк споряджав певну кількість війська. Тож, наближення адміністративного устрою України до традиційних форм, окрім іншого, здатне стати основою відновлення історично випробуваної системи територіальної оборони, що спиралася б на бажання громад об'єднуватися за історико-культурними та природно-економічними принципами.

Незважаючи на вплив територіального устрою, на сам предмет обігу земель і традиційно сакральне ставлення українців до землі, вона завжди була й економічною категорією. Земля як економічний об'єкт – це частина земної поверхні, у межах якої здійснюється виробничо-економічна діяльність населення та йде формування життєвих умов. Утім сама земля – постійна величина, права на неї, що є однією з її головних характеристик, можуть легко переходити від однієї особи до іншої, що у процесі майново-грошових відносин формує ринок [5].

Оскільки право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (грунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться (якщо інше не встановлене законом та не порушує прав інших осіб), то таке право розповсюджується і на простір, що знаходиться над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд; відповідно, воно суттєво впливає на можливості містобудівного розвитку урбанізованих територій [4].

Зважаючи на те, що чинне законодавство на сьогодні не має чіткого та однозначного визначення процесу перерозподілу земельної власності, поняття "обіг земель" перебуває у процесі нормотворення, але застосовується в багатьох законопроектах.

Можна констатувати, що обіг землі є комплексним поняттям, що охоплює форми переходу права власності на землю та характеризує систему обігу земельних ресурсів, тобто є сукупністю передбачених чинним законодавством економічних, соціальних та правових форм і засобів переходу права власності на землю або користування нею від одного суб'єкта до іншого. Оскільки держава набуває та реалізує право власності на землю виключно відповідно до закону, то лише Верховна Рада України у законі має право визначати земельні ділянки, що можуть перебувати у вільному обігу без будь-яких законодавчих чи інших заборон, встановлювати обмежений обіг земельних ділянок для окремих категорій земель та окремих суб'єктів, визначати землі, що не можуть перебувати в цивільно-правовому обігу, або встановлювати мораторій на відчуження чи інший спосіб передачі земельних ділянок від однієї особи до іншої на певний термін [1].

Оскільки державне регулювання земельних відносин, на відміну від державного управління, є діяльністю, спрямованою на створення сприятливих умов для розвитку земельних відносин у пріоритетному для держави напрямі за допомогою економічних, організаційних та правових заходів, що спрямовані на навколишнє середовище суб'єктів земельних відносин з метою впорядкування та забезпечення реалізації інтересів і прав як громадян, так і держави, то збільшення дієвості державних механізмів щодо здійснення обігу земель вбачається саме в удосконаленні процесів регулювання, як більше наближених до ринкових методів.

Державне регулювання земельних відносин полягає у створенні законодавчої бази із захисту прав землевласників і землекористувачів, у виборі ефективних пропорцій між прямим і непрямим управлінням земельними ресурсами. Під управлінням земельними ресурсами розуміють процес системного вдосконалення земельних відносин, землекористування й землеволодіння, землеупорядкування території та землеустрою господарств, оптимізації розподілу земель між галузями господарського комплексу і раціоналізації використання їх у кожній із галузей, розробленні й підвищенні продуктивності й економічної ефективності використання земельних ресурсів на основі принципів сталого розвитку.

Аналізуючи фактори, що заважають процесу формування сучасної системи державного регулювання обігу земель та можуть негативно впливати на розвиток урбанізованих територій, на жаль, саме через структурні підрозділи Держгеокадастру [2], які згідно з розподілом повноважень розпоряджаються землями за межами населених пунктів, здійснюється виділення земель без згоди органів місцевого самоврядування, що зводить нанівець державні зусилля щодо децентралізації. Це формує негативні тенденції, у т. ч. й пов'язані



з випадками зловживань щодо надання земельних ділянок у приватну власність на територіях, які доцільно використовувати для суспільних потреб у процесі розвитку урбанізованих територій. Державні та самоврядні органи мають відповідально підходити до таких питань та резервувати майбутнім поколінням землі для забезпечення громадського простору населених пунктів, а також для інших суспільних і містобудівних потреб.

Наведені факти свідчать про необхідність розв'язання зазначених проблем та зниження негативних чинників та впливів, що зумовляють потребу вдосконалення механізмів державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності, особливо для історичних міст, де збереглися пам'ятки архітектури національного значення, що посилюють значення земельних ділянок, на яких вони знаходяться.

Покращання механізму державного регулювання обігу земель державної та комунальної власності на даному етапі може відбуватися комплексно, із використанням системного, процесного, стратегічного та ситуаційного підходів, які в сукупності повинні забезпечувати реалізацію стратегічних цілей, що спрямовані на гармонізацію правової системи України з системою права Європейського Союзу, розвиток взаємопов'язаних елементів, підвищення дієвості планування й мотивації, контролю у процесі обігу земель, включаючи й питання аналізу та розроблення практичних заходів на основі запропонованих підходів.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України. 1996. № 30.
2. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Мірошниченко А. М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Г. Шевченка. Київ, 2004. 19 с.
4. Мірошниченко А. М., Марусенко Р. І. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України: (за станом нормат.-прав. актів та суд. практики на 10 квіт. 2013 р.). Київ: Правова єдність, 2013. 542 с.
5. Жук О. П., Шевченко О. В. Теоретичні основи формування ринку земельних ділянок та його інфраструктури // Землеустрій, кадастр і моніторинг земель: наук.-виробн. журн. 2013. № 3. С. 61–67.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

**УДК 351**

## **МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ВИЩОЇ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ**

**Полторак С. Т.,**

*к.пед.н., проф., докторант навчально-науково-виробничого центру,  
Національний університет цивільного захисту України,  
м. Харків*

Розкрито питання державного управління системою вищої військової освіти в Україні. Визначено особливості такого типу управління. Розглянуто процедуру управління військовою освітою. Проаналізовано питання модернізації системи вищої військової освіти.

**Ключові слова:** державне управління, освіта, вища військова освіта, методологія вищої військової освіти.

© Полторак С. Т., 2017

**Poltorak S. T.,**  
*PhD in Pedagogy, Professor,*  
*Doctoral Student of Educational and Scientific-Practical Center,*  
*National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **METHODOLOGY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER MILITARY EDUCATION SYSTEM**

The issues of public administration of the system of higher military education in Ukraine are considered in the article. The features of this type of management are defined. The procedure of military education management is also examined. The issues of modernization of the higher military education system are analyzed.

**Key words:** public administration, education, higher military education, the methodology of higher military education.

Проблема забезпечення територіальної цілісності держави є одним з найважливіших завдань національної безпеки. Його виконання насамперед повинна забезпечувати армія.

Як зазначають українські автори В. Телелим, Р. Тимошенко, Ю. Приходько та ін., у сучасних умовах розвиток цивілізації визначають стійкі планетарні тенденції, а саме:

- посилення ролі військових факторів у вирішенні міжнародних політичних, економічних, етнічних, міжконфесійних та інших конфліктів;
- поширення неконтрольованої міграції населення, діяльності екстремістських, терористичних організацій;
- стрімке зростання обсягів військово-наукових знань;
- пошук, розроблення й випробування новітніх систем озброєння та військової техніки, принципів системного бойового застосування їх у конфліктних регіонах із наслідками й ознаками згубного руйнівного інфраструктурного, соціального, економічного, історико-культурного характеру [5, с. 21].

У цих умовах підготовка якісних фахівців для сучасної армії є вкрай актуальним питанням для України.

Тому метою статті є спроба проаналізувати методологію вищої військової освіти в Україні, а також виявити її провідні характеристики, теоретично обґрунтувати та практично упровадити її сучасну систему.

Проблеми військової освіти в Україні, а також підготовки фахівців у вищих навчальних закладах (ВНЗ) з особливими умовами вивчали такі дослідники, як Ю. Бараш, С. Домбровська, М. Нецадим, В. Телелим, Р. Тимошенко, Ю. Приходько, А. Ромін, В. Садковий, О. Шаталова та ін. погоджуємося з ними, що державне управління системою вищої освіти, у т. ч. військовою, – це свідомо сконструйований і направлений соціокультурний механізм регуляції відносин між викладачами, співробітниками, керівниками спеціалізованих (військових) ВНЗ і органами державного управління, що здійснюється з метою підвищення керованості системи вищої військової освіти.

Державне управління системою військової освіти повинно бути спрямовано на забезпечення оптимального функціонування й удосконалення системи освіти з метою розвитку особистості того, хто навчається, в інтересах людини, суспільства та держави. Воно має поєднувати інтереси учасників спільної діяльності, організацію та самоорганізацію, формальні й неформальні норми, досягнення продуктивних цілей і стійкості соціальних зв'язків.

Державне управління є найбільш складним видом соціального управління й характеризується низкою особливостей, що відрізняють його від інших видів управління. Зокрема, державне управління передбачає регулювання державою різних відносин у суспільстві шляхом застосування державної влади; воно охоплює все суспільство, його мета – забезпечення соціальної та політичної стабільності в суспільстві, обороноздатності держави тощо. Отже, для державного управління системою вищої військової освіти характерний синкретизм влади, власності й управління.

Варто відзначити, що мають місце деякі особливості державного управління системою вищої військової освіти, відмінні від тих, що притаманні управлінню іншими соціальними системами, наприклад, системою вищої цивільної освіти. Порівняно з нею управління системою вищої військової освіти відзначається організаційною культурою, характерною для воєнних організацій, яскраво вираженою субординаційною моделлю відносин, контрольованою розстановкою управлінських кадрів тощо. Порівнюючи управління діловими організаціями й системою вищої військової освіти, слід зазначити, що воно характеризується синкретизмом влади і власності. При цьому управління системою вищої військової освіти може відзначатися значним масштабом дії, бюрократичністю, ієрархічністю, лінійністю, уніфікованістю, консерватизмом, закритістю, опором до нововведень, тривалістю отримання результатів праці, власне, вони можуть проявитися не одразу і важко вимірюватися традиційними способами. Зважаючи на вказане, робимо проміжний висновок, що актуальні проблеми управління системами вищої військової освіти є одним із типів проблем управлінської практики, що доречно розглядати паралельно з проблемами управління людьми, управління відносинами й управління результатами.

Після розпаду СРСР Україні в спадщину залишилось 33 військових ВНЗ (далі – ВВНЗ) і 73 військові кафедри цивільних ВНЗ. Військова освіта не відповідала потребам Збройних Сил України (далі – ЗС України) та економічним можливостям нашої держави, оскільки була громіздкою, нераціональною, відділеною від загальнодержавної освіти, недостатньо врегульованою нормативно-правовими актами. На сьогодні до модернізованої мережі ВВНЗ належать: Національна академія оборони, Військово-медична академія, Військовий університет, шість військових інститутів, 19 військових кафедр. Такі зміни в системі військової освіти викликані низкою чинників, а саме:

- уточненими завданнями ЗС України;
- удосконаленням структури ЗС України, скороченням їх та розвитком ОВТ;
- новими потребами щодо спеціалізації та кваліфікації офіцерського складу;
- розвиток вищої військової освіти згідно з державними стандартами вищої цивільної освіти та вимогами Болонської системи;
- підвищеними вимогами до фізичної підготовки контрактників;
- можливостями соціальної адаптації після закінчення служби тощо.

Державна програма розвитку ЗС України на 2006–2015 рр. передбачає вдосконалення системи військової освіти за такими напрямками:

- зосередження підготовки фахівців оперативно-тактичного рівня в одному ВВНЗ (Національній академії оборони);
- створення ВВНЗ видів ЗС України (Сухопутних військ, Повітряних сил і Військово-морських сил) [6, с. 202–203].

В управлінні системою вищої військової освіти нас цікавить перш за все проблема керованості процесу спільної діяльності. Процедура дослідження управління організованих систем складається з таких етапів:

- 1) визначення інституційного положення реальної локальної системи організації;
- 2) проведення генетичного аналізу, дослідження соціокультурного коду організації;
- 3) проведення організаційно-структурного аналізу внутрішньої диференціації на відповідність до тактичних і стратегічних цілей;
- 4) проведення ідентифікаційного аналізу, визначення функціональної структури організації, розмірів, складу та базових ціннісних орієнтації соціального ядра;
- 5) проведення типологічного аналізу режиму управління в організації;
- 6) встановлення стадії життєвого циклу організації, складання прогнозу її можливої еволюції;
- 7) установа ступеня реформування сформованих структур і відносин шляхом зіставлення когнітивних моделей ситуації різних суб'єктів, учасників процесу спільної діяльності й матеріалів дослідження “належних” когнітивних моделей або культурних зразків, замкнених на реальне вирішення реальних проблем;
- 8) проведення типологічного аналізу режиму управління в організації [3, с. 378].

Організація системи якісної військової освіти зумовлена об'єктивною соціальною потребою у створенні високопрофесійного, оптимально збалансованого офіцерського корпусу, здатного ефективно вирішувати завдання, поставлені перед ЗС України, суспільством і державою. Проектування адекватної викликам ХХІ ст. системи освіти в Україні в цілому і системи військової освіти зокрема є пріоритетом державного управління. Саме на нього покладаються завдання із розроблення стратегії розвитку вітчизняної освіти, визначення основних напрямів його модернізації, а також вибору адекватних засобів, методів і технологій її реалізації. Державне управління покликано забезпечити постійне оновлення системи підготовки військових кадрів, створення умов для творчого пошуку нових форм навчання та наповнення їх новим змістом. Крім того, на державне управління у сфері військової освіти покладається завдання щодо “суміщення” державних стандартів з інноваційними формами підготовки керівних кадрів, що диктується потребами практики. У програмі соціально-економічного розвитку “Україна-2020” підкреслюється необхідність послідовного зміцнення ЗС України, порівняння завдань щодо їхньої модернізації з соціально-економічними можливостями, соціокультурними традиціями, а також характером потенційних загроз і динамікою міжнародної політичної обстановки [1]. При цьому на перший план висуваються такі завдання: поступовий перехід до професійної армії; формування принципово нової кадрової політики і системи професійної підготовки; оновлення теорії і практики військового будівництва; організація структурної перебудови військ і військового управління; підвищення престижу військової служби; демократизація та гуманізація внутрішньоармійських відносин; формування суспільної свідомості в дусі необхідності збройного захисту національних інтересів країни.

Безумовно, на систему вищої військової освіти впливають загальноосвітні тенденції, пов'язані з глобалізацією, зростанням обсягу інформації та науково-технічного знання, диверсифікацією потреб держави та її Збройних Сил у висококваліфікованих фахівцях. З огляду на це можемо стверджувати, що сучасна система української військової освіти розвивається шляхом пошуку нових парадигм, і, з одного боку, необхідно, щоб динаміка військової освітньої системи відповідала найкращим світовим стандартам, а з іншого – була адекватною вітчизняним соціокультурним особливостям; відтворювала передовий вітчизняний досвід військової освітньої діяльності, інтегрованої багатьма поколіннями українців.

У контексті модернізації державного управління військовою освітою дискусійними стають питання, пов'язані зі створенням універсальної вузівської освітньої інфраструктури; формуванням безперервної, багаторівневої та багатоступінчастої системи професійної підготовки; розвитком нових організаційно-управлінських структур; співвідношенням освіти з соціокультурними особливостями державної освітньої політики. Зважаючи на це, вважаємо, що методологічні підходи може бути сформульовано таким чином: модернізація управління професійною підготовкою кадрів у системі військової освіти України, етапи її реалізації на конкретний період і найближчу перспективу, яка концептуалізується, має відбуватися на основі базових цінностей і норм розвитку сучасного українського суспільства, тобто в межах державної освітньої політики з її ціннісно-нормативними імперативами.

Цікаво, що жодна держава на даний час не є задоволеною своєю системою освіти. Непоодинокими є випадки, коли ця система інтенсивно реформується. Кожна держава вирішує свої проблеми, проте загальними є основні напрями реформ, що реалізуються у сфері освіти. Одним із головних напрямів реформи освіти є її демократизація. Вона зачіпає й управління, і реалізацію навчального процесу. Демократизація – це не що інше, як масовість, доступність, загальність і повсюдність освіти населення. Цілі переходу до загальної вищої освіти оголошено завданням науки в Японії, США, Німеччині та низці інших західних країн [4, с. 24]. Перехід до загальної освіти для всіх країн світу є частиною імперативу виживання людства в XXI ст. Освітній ценз навчання для населення (у 16–17 років) уже до кінця першого десятиліття XXI ст. буде екологічним мінімумом виживання. У свою чергу, імператив зростання масової вищої освіти визначає вектор (стратегію) в інвестиційній політиці держав світу на розвиток мережі ВНЗ із забезпеченням вирівнювання густоти мережі всередині країн і в світі в цілому. Густина мережі ВНЗ повинна забезпечувати необхідний рівень доступності їх населенню будь-якого регіону країни. Принагідно відзначимо, що демократизація проникає і в самий зміст освіти, яка повинна все більше орієнтуватися на реалізацію в системі освіти невід'ємних прав людини, долучення до загальнолюдських цінностей, формування духу взаєморозуміння між різними народами, повагу до чужих поглядів.

Другим напрямом реформи є гуманізація освіти, що безпосередньо пов'язана з демократизацією. Насамперед ідеться про збільшення частки гуманітарних знань у підготовці будь-якого фахівця. Сьогодні визнано, що освіта на будь-якому її рівні має не тільки включати вузькоспеціальну підготовку, а й формувати особистість, виховувати громадянські якості,

вчити людину сучасних форм спілкування, готувати її до життя в мінливому світі, розвивати в неї здатність самостійно освоювати нову інформацію та приймати ефективні рішення. Це, звичайно, і збільшення кількості фахівців у галузі гуманітарних наук, потреба в яких повинна зростати в міру демократизації суспільства.

Отже, гуманітаризація освіти як частина загальної тенденції гуманізації суспільства визначає людиноцентристську парадигму освіти. У свою чергу, людський вимір нової якості освіти переломлює в собі космопланетарний, національний, регіональний, професійний, сімейно-побутовий та індивідуально-особистісний виміри людського буття і вимог, що висувуються ними. Людська революція несе в собі імперативи формування нової якості людини, адекватного новій якості буття. Це визначає вимоги до посилення компонентів нового змісту освіти за напрямками космозації й екологізації змісту освіти, що забезпечують формування космопланетарного простору свідомості особистості, а також розуміння особистістю завдань виживання цивілізації в XXI ст., проблем стійкості функціонування й розвитку цивілізації у формі керованої соціоприродної еволюції на базі сукупного інтелекту людства.

Третім напрямом реформи є підвищення фундаменталізації освіти. Сутність цього напрямку полягає в тому, що має відбуватися систематизація всього нагромадженого наукового знання, виявлення в ньому головного і допоміжного, що не має фундаментального значення і що пов'язано з вирішенням окремих конкретних завдань. Зміст якості фундаменталізації освіти визначає нова парадигма науки і культури, зумовлена процесом формування "системи тотальної неklasичності майбутнього буття людства". Нова якість фундаменталізації освіти включає в себе такі процеси: універсалізації, системологізації, таксономізації, математизації, проблематизації знань. Підвищення фундаментальності освіти має забезпечити наступність різних її форм, можливість придбання людиною знань із найрізноманітніших джерел.

Четвертим напрямом реформи освіти є комп'ютеризація. Сформовані в кінці XX ст. тенденції (щодо комп'ютеризації освіти, формування нових форм масової освіти на основі дистанційних систем освіти, створення спеціального освітнього телебачення в системі освіти) у XXI ст. значно посилюються. У сучасних умовах існує нагальна необхідність створення інтегрованої системи навчання, до структури якої входить як загальноосвітня школа, так і ВВНЗ. При цьому ВВНЗ у цій системі освіти має бути головним організаційно-методичним центром, що забезпечує системний характер і спадкоємність навчання. Вважаємо, що в лінійній системі "загальноосвітня школа – ВВНЗ" сконцентровано цілий спектр соціальних, дидактичних, профорієнтаційних та інших проблем. Ця система відзначається таким:

- її орієнтовано на пошук, підтримку та розвиток талановитої молоді, специфічне навчання й виховання, підготовку з цієї молоді майбутньої армійської еліти;

- її спрямовано на науково обґрунтовану і глибшу профорієнтаційну діяльність ВВНЗ у загальноосвітніх школах, пошук "свого" (за особистісними якостями і професійними здібностями) абітурієнта;

- вона стимулює навчально-пізнавальну активність й інтелектуально-творчий динамізм навчання, який передбачає більш високий рівень соціальної захищеності та конкурентоспроможності особистості в умовах ринкових відносин.

Існують різні типи зв'язків між навчальними закладами, що входять до навчально-методичних комплексів, які реалізуються через принципи інтеграції й кооперації. Перший із них передбачає злиття установ у певну цілісність; другий передбачає відносини між навчальними закладами на паритетних засадах зі збереженням юридичної, фінансової, адміністративної самостійності. Можлива й інтеграція зазначених принципів, що допускає наявність змішаної взаємодії, заснованої на умовах поєднання кооперування та інтеграції. Звісно ж, що як головне посилення і системотворчий чинник, що сприяє взаємозв'язку загальноосвітньої школи та ВВНЗ, може виступити принцип кооперації.

Отже, до компетенції системи військової освіти входить не тільки реалізація професійних освітніх програм у сфері військової справи, а й формування в майбутніх офіцерів системотворчої соціокультурної конструкції. Від неї залежить спрямованість професійної соціалізації, динаміка соціального статусу і соціальної мобільності, усвідомлення державної та суспільної значущості військово-професійної діяльності, становлення особистості в цілому. Визначено, проте, що система вітчизняної військової освіти перебуває у процесі складного якісного зростання.

#### Список використаних джерел

1. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України" № 92/2016. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
2. Матвієвський О. М. та ін. Проблема підготовки фахівців операторського типу діяльності для Збройних Сил України // Наука і оборона. 2005. № 4. С. 25–30.
3. Нецадим М. І. Військова освіта України: історія, теорія, методологія, практика: монографія. Київ: Київ. ун-т, 2003. 852 с.
4. Стрелецкий А. Система подготовки офицерских кадров в США // Зарубежное военное обозрение. 2006. № 11. С. 20–27. № 12. С. 16–21.
5. Телелим В., Тимошенко Р., Приходько Ю. Військова освіта в системі безпеки та оборони // Наука і оборона. 2013. № 4. С. 21–28.
6. Шаталова О., Бараш Ю. Розвиток системи вищої військової освіти України // Стратегічні пріоритети. 2008. № 3 (8). С. 202–207.

*Надійшла до редколегії 03.05.2017 р.*

УДК 351 : 659.3 : 316.62

## РОЛЬ СОЦІАЛЬНОЇ РЕКЛАМИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНО-ПАТРІОТИЧНОГО ВИХОВАННЯ МОЛОДІ В УКРАЇНІ

**Ревенко Т. В.,**

*к.держ.упр., провідний спеціаліст відділу організації наукових досліджень,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

З'ясовано сутність поняття "соціальна реклама патріотичного характеру" та визначено її роль у системі національно-патріотичного виховання молоді в Україні.

**Ключові слова:** молодь, національно-патріотичне виховання, соціальна реклама.

© Ревенко Т. В., 2017

**Revenko T. V.,**

*PhD in Public Administration, Leading specialist of Scientific Research Organization Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

## **THE ROLE OF SOCIAL ADVERTISING IN THE SYSTEM OF NATIONAL AND PATRIOTIC EDUCATION OF YOUTH IN UKRAINE**

The article defines the essence of the concept of “social patriotic advertising” and its role in the national patriotic education system in Ukraine.

**Key words:** young people, national patriotic education, social advertising.

Останнім часом тема національно-патріотичного виховання молоді набула особливого розвитку як у науці публічного управління, так і в інших галузях соціально-гуманітарного знання. Виховання в молодого покоління патріотичних почуттів, активної громадянської позиції та сприяння усвідомленню молоддю свого громадянського обов'язку на основі національних і загальнолюдських духовних цінностей є одними з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України. Патріотизм є нагальною потребою держави, якій необхідні національно свідомі громадяни, здатні забезпечити країні гідне місце в цивілізованому світі.

Одним із найпотужніших інструментів формування соціальної поведінки є соціальна реклама. Саме за допомогою якісної та ефективної соціальної реклами можна виховати, нав'язати “правильні” звички: не смітити під будинком, читати книжки, не бити дітей або жінок, відповідати за себе і свої дії, любити свою країну тощо. Окрім поведінкових зразків, соціальна реклама може нести емоцію – позитивну, об'єднувальну, спрямовану на підтримку і захист.

Соціальна реклама патріотичного характеру не лише має інформаційний характер, вона пропонує шляхи вирішення суспільних проблем, що існують. Тому сьогодні така реклама заслуговує на особливу увагу та потребує ґрунтовного вивчення в контексті визначення її ролі в системі національно-патріотичного виховання молоді в Україні.

Посилення ролі соціальної реклами в інформаційному просторі привертає увагу як науковців, так і практиків у сфері управління та комунікації. Феномен соціальної реклами є предметом досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних учених: С. Бродбента, Т. Безверхої, Т. Євгенієвої, Р. Крупнова, Г. Ніколайшвілі, М. Піскунової, О. Савельєвої, Л. Федотової та ін. Здобутки цих вчених дозволили вирішити важливі питання ідентифікації цього поняття, аналізу його особливостей, визначення критеріїв якості та ефективності, механізмів реалізації соціальної реклами в засобах масової інформації (ЗМІ), регулювання рекламної діяльності та ін. Однак дослідники мало уваги приділили саме соціальній рекламі патріотичного характеру, тому на сьогодні є важливим з'ясування її сутності.

Саме тому метою статті є з'ясування сутності поняття “соціальна реклама патріотичного характеру” та визначення її ролі в системі національно-патріотичного виховання молоді в Україні.

Оскільки базовим терміном для поняття “соціальна реклама патріотичного характеру” є термін “соціальна реклама”, вважаємо за доцільне більш детально зупинитися саме на ньому. Варто зазначити, що серед науковців немає єдиної думки щодо сутності терміна “соціальна реклама”.



Л. Федотова зазначила, що соціальна реклама – специфічна діяльність зі створення текстів, спрямованих на формування образу соціально схвалюваної або несхвалюваної дії або думки (емоції), основним завданням якої є залучення людей до участі у вирішенні соціальних проблем [16, с. 68].

С. Бродбент розглядає соціальну рекламу крізь призму педагогіки та вважає, що вона має виховний ефект та спрямована на вирішення соціальних проблем, які є цілком на часі, шляхом поширення інформації у формі друкованої рекламної продукції, повідомлень у ЗМІ, зовнішньої реклами, відео- та аудіороликів [2].

О. Савельєва, трактуючи це поняття, зазначає, що соціальну рекламу слід розглядати як рекламу, спрямовану на поширення корисних з точки зору суспільства соціальних норм, цінностей, моделей поведінки, пропаганду співпраці та взаємодії людей [14, с. 20].

У роботі М. Піскунової охарактеризовано соціальну рекламу як інформацію, що уособлює суспільні або державні інтереси, спрямовану на досягнення добродійних цілей, оформлену так, щоб спрямовано впливати на масову, корпоративну та індивідуальну свідомість з метою викликати певну реакцію цільової аудиторії [11, с. 51].

Також у деяких дослідженнях акцентується увагу на тому, що соціальна реклама демонструє “правильну” модель поведінки людини і “правильний” спосіб життя в цілому, її може бути поділено на два рівні: закріплення чи упровадження конкретних правил і норми (що пов’язано з набором дій), а також створення “образу світу”, що покликаний легітимувати ті норми, що існують або пропонуються. Тобто, згідно з думкою Т. Євгенієвої і А. Федорової, соціальна реклама є демонстрацією тієї або іншої соціально схвалюваної моделі поведінки людини і ставлення її до життя [7].

З точки зору Г. Ніколайшвілі, соціальна реклама являє собою вид комунікації, орієнтований на залучення уваги до найактуальніших проблем суспільства і його етичних цінностей, а її місією є зміна поведінкової моделі суспільства [10].

У свою чергу, Р. Крупнов соціальну рекламу в загальному вигляді охарактеризував як рекламу, спрямовану на поширення корисних з точки зору суспільства соціальних норм, цінностей, моделей поведінки, пропаганду співпраці та взаємодії людей [9]. Він конкретизував її як вид рекламної комунікації, метою якої є передача суспільству соціально значущої інформації, спрямованої на формування та зміну громадської думки, соціальних норм, моделей поведінки. При цьому автор акцентував увагу на надзавданні цієї комунікації, що полягає в залученні членів суспільства до розв’язання соціальних проблем.

Т. Безверха пропонує визначення поняття “соціальна реклама” як одного з ефективних прийомів соціально-психологічного методу державного впливу на свідомість громадян, що може бути надзвичайно корисним в аспекті впливу на поведінкові настанови широких мас населення, привертаючи увагу до суспільно значущих проблем, значною мірою формуючи світогляд особи, її ціннісні орієнтації, погляди, настанови і транслюючи ідеї, соціальні настрої, стереотипи поведінки тощо [1].

О. Бугайова соціальну рекламу визначає як популяризацію, пропаганду та моральне заохочення таких моделей поведінки, які за масового відтворення дадуть соціально бажані результати [3, с. 126].

Зважаючи на багатоаспектність цього поняття, нашу увагу зосереджено на розгляді соціальних відносин у рекламній діяльності. У результаті аналізу визначень поняття “соціальна реклама”, наведених у законодавстві та в науковій літературі, приходимо до висновку, що можна виділити шість підходів до її розгляду [10, 13, 15]:

- комунікаційний (формування поінформованості, послідовне формування в споживачів духовних та моральних цінностей, нових стереотипів поведінки);
- функціональний (головне призначення соціальної реклами – функція просування її ідеї);
- матеріальний (сприйняття реклами як результату рекламної діяльності, що доведена до користувачів; як рекламної продукції);
- культурологічний (соціальна реклама пробуджує відповідні емоції споживачів, виховує певний смак, звертає увагу на вишукані форми мистецтва та ін.);
- галузевий (у сфері освіти, зайнятості, охорони здоров'я, екології, податковій та ін.);
- технологічний (соціальна реклама як технологія соціальної роботи, як технологія впливу в публічній політиці).

У більшості випадків у вітчизняній нормативно-правовій базі соціальну рекламу розуміють як певну інформацію. Наприклад, у Законі України “Про рекламу” дається таке визначення: “...соціальна реклама – інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку” [12, с. 62].

На нашу думку, розуміння соціальної реклами як певної інформації надто звужує зміст цього поняття. Тому доцільним вважаємо уточнення поняття соціальної реклами, а саме розуміння її як специфічної форми соціальної комунікації органів влади та громадських організацій, яка не має комерційного характеру, привертає увагу до соціально значущих проблем, спрямована на формування загальнолюдських цінностей і зміну поведінкової моделі суспільства з метою сприяння бажаному розвитку соціальної системи” [13].

Використання такого теоретичного підходу дозволяє зосередити увагу на здатності соціальної реклами приводити суспільство до певного стану відповідно до змін зовнішніх умов та забезпечити зміцнення певної стратегічної позиції нації щодо окремих питань і бачення власної перспективи розвитку. Такий підхід дозволяє зробити акцент на комунікативній природі соціальної реклами, що зокрема містить у собі певні інструменти (технології), застосування яких у сукупності створює відповідну соціальну комунікацію в державі з метою вирішення поставлених завдань.

Г. Ніколайшвілі наголошує на поділі соціальної реклами за суб'єктом реклами на чотири підвиди, а саме: некомерційна, суспільна, державна, власне соціальна [10].

Якщо взяти за основу таку класифікацію, то соціальну рекламу патріотичного характеру можна частково відображати в таких категоріях, як “державна реклама” (оскільки вона доносить інформацію про державні інститути, виконання приписів яких є елементом патріотизму) та “суспільна реклама” (пропагує суспільні цінності, до яких належить патріотизм). Але ці види соціальної реклами не повністю окреслюють патріотичний характер соціальної реклами, оскільки, на думку науковців Державного інституту

проблем сім'ї та молоді, патріотизм – це любов до Батьківщини, відданість їй, прагнення служити її інтересам, відчуття взаємопов'язаності власної долі з долею Батьківщини [4, с. 38].

На сьогодні патріотизм включає такі почуття, як почуття прихильності до тих місць, де людина народилася і виросла; шанобливе ставлення до мови свого народу; турбота про інтереси Батьківщини, відстоювання її честі та гідності, свободи і незалежності (захист Вітчизни); гордість за соціальне і культурне досягнення своєї країни, за символи держави, за свій народ; шанобливе ставлення до історичного минулого своєї Батьківщини, свого народу, його звичаїв і традицій та ін. Найвищою формою патріотизму є почуття, що сягає рівня жертвовності, коли для блага своєї країни людина готова терпіти муки і навіть іти на смерть.

Дослідник О. Вишневський стверджує, що патріотичні почуття українця є емоційним аспектом національно-державницького світогляду та пропонує три різновиди патріотизму:

- етнічний патріотизм (заснований на почутті власної причетності до свого народу, на любові до рідної мови, культури, історії);
- територіальний патріотизм (ґрунтується на любові до того місця на землі, де людина народилася, тобто місцевості, ландшафту, клімату);
- державницький патріотизм (ґрунтується на побудові власної держави, її самовизначенні) [5, с. 13].

Усе це дає підстави для того, щоб дати таке визначення соціальної реклами патріотичного характеру: це специфічна форма соціальної комунікації органів влади та громадських організацій, яка не має комерційного характеру, привертає увагу до соціально значущих проблем, спрямована на формування патріотичних почуттів і зміну поведінкової моделі суспільства, а саме готовності до активної діяльності на користь держави з метою сприяння бажаному розвитку соціальної системи.

Тобто це не лише реклама, покликана просувати інтереси державних інститутів, вона спрямована на популяризацію та розповсюдження суспільних ідей вирішення загальнонаціональних проблем, реалізація яких ґрунтується на глибокому патріотизмі.

Ефективна соціальна реклама повинна враховувати особливості мотиваційного поля певної цільової аудиторії та містити в собі ефективний мотиваційний компонент, при цьому беручи до уваги вікові особливості.

При цьому важливо усвідомлювати, що виховання патріотизму починається в молодшому шкільному віці. Ще в 1951 р. Жан Піаже – швейцарський психолог і філософ, який вивчав якісну специфіку дитячого мислення, визначив, що в шість-сім років дитина набуває перших фрагментарних знань про свою етнічну приналежність, а у вісім-дев'ять років вже чітко ідентифікує себе з власною етнічною групою. Найбільш гостро цінності патріотизму сприймаються у віці 8–18 років. У цей віковий період у людини відбувається ідентифікація – процес усвідомлення себе як частини великої соціальної спільноти [8].

Загальнолюдські мотиви, до яких звертається будь-яка соціальна реклама, умовно можна поділити на такі групи:

- 1) моральні мотиви, що апелюють до почуття справедливості й порядності. Досить часто у зверненнях соціальної реклами підкреслюється необхідність вирішення гострих соціальних проблем: захист довкілля, почуття справедливості, мотиви порядності;

2) соціальні мотиви, використання яких пов'язано із загостренням міжнаціональних конфліктів, зростанням напруженості в суспільстві, підвищенням рівня злочинності та ін.;

3) емоційні мотиви, що спрямовані на бажання аудиторії позбавитись від негативних почуттів і відчутти позитивні емоції. До таких мотивів відносяться мотиви страху, самореалізації, свободи, любові, радощів і гумору, гордості та патріотизму.

До речі, мотив патріотизму у вітчизняній рекламі до недавнього часу використовувався достатньо рідко. Рекламу патріотичної тематики в Україні можна було побачити виключно до державних свят. Трагічні події, що відбуваються в нашій країні, дали новий поштовх соціальній рекламі саме патріотичного спрямування.

Хоча найбільш поширеною в суспільстві є думка про те, що соціальна реклама – це лише красиві картинки на вулицях, але результати багатьох вітчизняних та зарубіжних досліджень доводять, що ці картинки справді “вправляють нам мізки”. Патріотизм, бажання захищати Україну, відповідальність та готовність до дій – соціальну рекламу саме цієї тематики сьогодні ми бачимо на українських білбордах та в ЗМІ. І добре, що на вулицях міст з'являється саме така соціальна реклама і що День незалежності – це не просто “привітання з білборда”, але привід задуматися над тим, що кожен із нас може зробити для нашої держави.

Білборди з наведеними нижче слоганами – це лише два приклади з цілого букету нової соціальної реклами, що з'явилася в Україні на хвилі воєнних подій:

– У нас є меч. За нами – Україна: останніми засміємося ми! (Борис Олійник);

– Народ мій е! Народ мій завжди буде! Ніхто не перекареслить мій народ! Пощезнуть всі перевертні й прибуди і орди завойовників-заброд! (Василь Симоненко).

Те, що соціальна реклама є одним із найпотужніших засобів впливу на почуття і свідомість людей, не підлягає сумніву. Цей вид реклами відіграє виключно важливу роль. Соціальна реклама змушує задуматися над простими й очевидними речами, згадати про головне в житті. Найвдаіша і найбільш захоплива соціальна реклама – це, звичайно, та, яка зачіпає за живе, зворушує до сліз, до глибини душі.

Отже, підкреслюючи важливість і необхідність національно-патріотичного виховання громадян, яке забезпечить цілісність народу України, його національне відродження, об'єднання різних етносів і регіонів країни, соціально-політичну стабільність у державі, гідне представлення нашої країни у світі, слід сказати, що соціальна реклама є одним із чинників, що впливають на формування ціннісних орієнтацій, норм та зразків поведінки, у першу чергу молоді. Можна визначити поняття “соціальна реклама патріотичного характеру” як специфічну форму соціальної комунікації органів влади та громадських організацій, яка не має комерційного характеру, привертає увагу до соціально значущих проблем, спрямована на формування патріотичних почуттів і зміну поведінкової моделі суспільства, а саме готовності до активної діяльності на користь держави з метою сприяння бажаному розвитку соціальної системи. Отже, на сьогодні соціальна реклама патріотичного характеру в Україні є складним інструментом впливу на формування громадської думки щодо важливих суспільних питань державотворчого характеру, яка ґрунтується на патріотичному вихованні.

**Список використаних джерел**

1. Безверха Т. Роль соціальної реклами у втіленні української національної ідеї // Державне будівництво: електрон. наук. фах вид. 2008. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
2. Бродбент С. Реклама. Маркетинг / под ред. М. Бейкера. СПб.: Питер, 2002. 287 с.
3. Бугайова О. Соціальна реклама як особливий жанр // Культурологія. Філологія. Музикознавство. 2013. № 1. Доступне також у PDF: [mukfm\\_2013\\_1\(1\)\\_21-1.pdf](http://mukfm_2013_1(1)_21-1.pdf).
4. Виховання національно свідомого, патріотично зорієнтованого молодого покоління, створення умов для його розвитку як чинник забезпечення національних інтересів України: аналіт.-інформ. матеріали. Київ: Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. 191 с.
5. Вишневський О. Теоретичні основи сучасної української педагогіки: навч. посіб. – Вид. 3-тє, доопрац. і допов. Київ: Знання, 2008. 566 с.
6. Вознесенська О. Формування патріотизму під впливом медіаконтенту в умовах інформаційної війни // Бібліосвіт. – С. 22–30.
7. Евгеньєва Т., Федорова А. “Позвони родителям!” или “Проголосуй за мистера Х!” // Сообщение. 2000. № 10. URL: <http://www.soob.ru/soob/00/00-10-11/data/cont2.htm>.
8. Жан Пиаже: теория, эксперименты, дискуссия / под ред. д-ра психол. наук Л. Ф. Обухова и канд. психол. наук Г. В. Бурменской. М.: Гардарики, 2001. 624 с.
9. Крупнов Р. Социальная реклама как инструмент управления социальными процессами : автореф. дис. ... канд. социол. наук: спец. 22.00.08 “Социология управления”. М.: РГБ, 2006. 18 с.
10. Николайшвили Г. Социальная реклама: теория и практика: учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 2008. 191 с.
11. Пискунова М. Социальная реклама как феномен общественной рефлексии. Паблик рилейшенз и реклама в системе коммуникаций. М., 2004. 189 с.
12. Про рекламу: Закон України від 11 лип. 2003 р. № 1121-IV // ВВР України. 2004. № 8. Ст. 62.
13. Ревенко Т. Сутність і перспективи розвитку технологій соціальної реклами органів влади // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. Вип. 4 (31). С. 81–87.
14. Савельєва О. Живая история российской рекламы. М.: Гелла-принт, 2004. 91 с.
15. Ученова В., Старых Н. В. Социальная реклама: учеб. пособие. М.: ИндексМедиа, 2006. 304 с.
16. Федотова Л. Социология рекламы. М.: Добросвет, 1999. 339 с.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

УДК 35.085:342.5

## **ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

**Андріїв М. М.,**

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Львів*

Розглянуто теоретичні положення поняття та сутності компетенції органів публічної влади, окреслено проблемні питання компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, запропоновано структурно-елементний склад компетенції органів публічної влади.

**Ключові слова:** компетенції, права, обов'язки, функції, повноваження, органи публічної влади.

© Андріїв М. М., 2017

**Andriiv M. M.**,  
Postgraduate Student of Public Administration and Local Government Department,  
LRIPA NAPA, Lviv

## CONCEPT AND STRUCTURE OF PUBLIC AUTHORITIES COMPETENCES

The theoretical concepts and essence of competence of public authorities are examined, problematic issues of competence of local state administrations and local governments are outlined, structural and elemental composition of the competence of public authorities is suggested.

**Key words:** competence, rights, duties, functions and powers of public authorities.

Питання про компетенцію органів публічної влади належить до “базових” не тільки в юридичній науці, а і в публічному управлінні та адмініструванні. Закріплення за органами публічної влади визначеної компетенції є одним із способів державного регулювання їхніх дій, організації та впорядкування їхньої діяльності, що дозволяє визначити, як і якою мірою той чи інший орган публічної влади виконує свою роль, які його відносини з державними структурами, громадськими інститутами.

Саме тому актуальність і важливість питання компетенції органів публічної влади є незаперечною і безпосередньо пов’язаною з системними реформами та трансформаційними процесами, що відбуваються в державі.

Серед науковців, які зробили вагомий внесок у дослідження поняття “компетенція”, варто назвати фахівців теорії держави та адміністративного права, таких як В. Б. Авер’янов, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, Ю. В. Георгієвський, В. В. Лазарєв, В. Ф. Погорілко, Ю. С. Шемшученко, Ю. М. Старілов, Ю. О. Тихомиров, К. Ф. Шеремет та ін.

Поряд з цим питання компетенції органів публічної влади у взаємозв’язку з трансформаційними процесами, що відбуваються в державі, недостатньо розглядалися в інших галузевих дослідженнях, зокрема в публічному управлінні.

Метою статті є дослідження теоретичних положень поняття й сутності компетенції органів публічної влади та визначення її структурно-елементного складу.

Аналіз позицій науковців щодо поняття “компетенція” дає можливість спостерігати різноманітність його визначень. Досить часто зустрічаються й такі поняття, як права та обов’язки, повноваження, функції і предмети відання, підвідомчість, що конкурують між собою, і визначити їхнє співвідношення за обсягом та змістом досить складно.

Компетенція виступає однією з основних властивостей органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб. На думку вчених, вона відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою її владними органами і суспільством [9, с. 266].

На думку Г. Атаманчука, “компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень по управлінню певними об’єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою і діяльністю людей” [3, с. 547].

В. Авер’янов звертає увагу на те, що компетенція (права і обов’язки) є головною складовою змісту правового статусу кожного органу, що доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв’язків з іншими органами (як за “вертикаллю”, так і за

“горизонталлю”), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань [4, с. 247].

У деяких наукових публікаціях, у т. ч. в словникових виданнях, визначення поняття “компетенція” зводиться переважно до такого:

– обізнаність, досвідченість у певній галузі, якомусь питанні; наявність повноважень, повновладність [15, с. 460];

– коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, у яких хтось обізнаний [12];

– сукупність повноважень, прав і обов’язків посадової особи, які вона повинна використовувати для виконання своїх функціональних завдань [6].

Наведемо деякі визначення компетенції, зорієнтовані деякою мірою на сферу державного управління:

– сукупність предметів відання та повноважень (прав і обов’язків), що надаються суб’єкту управління (органу або посадовій особі) для виконання відповідних завдань і функцій та визначають його місце в апараті державного управління. Компетенція державно-владним шляхом встановлює обсяг і зміст діяльності суб’єкта державного управління з одночасним розмежуванням його функцій і функцій інших суб’єктів як за вертикаллю, так і за горизонталлю управлінської системи [8, с. 87];

– встановлена нормами Конституції та законів України сукупність прав, обов’язків і предметів відання органів виконавчої влади та їхніх посадових, службових осіб, які забезпечують здійснення функцій і завдань виконавчої влади [8, с. 87].

Таким чином, ця властивість є одним з основоположних критеріїв реалізації принципів розподілу влади в державі та поєднання її централізації й децентралізації; автономності та суверенізації. Як відомо, часткове дотримання або недотримання цих конституційних принципів під час формування та здійснення державної влади тягне за собою політико-правову нестабільність, викликану суперечностями та конфліктами між владними гілками, вищими, центральними і місцевими органами.

Аналіз тлумачення дає нам можливість усвідомити досліджуване поняття не варіативно, а комплексно. Комплексно слід розуміти під компетенцією владних органів поєднання знань, умінь та навичок посадових осіб із практикою державного і суспільного життя, з повнотою законного державно-владного впливу на адміністративні відносини політичної, економічної, фінансової, соціально-культурної спрямованості. Отже, компетенція є кількісною категорією, що залежить від масштабів адміністративного впливу (співвідношення посадовців із населенням на одиницю території в певний період часу), а також має якісні параметри організаційного адміністративно-правового впливу посадовців (через правотворення та правореалізацію із застосуванням переконання і примусу, стимулів та заохочень) на свідомість, волю і поведінку населення, де провідним елементом виступає професіоналізм посадовців [12].

Однак за подальшого аналізу поняття компетенції з’ясовано, що професіоналізм як якісна складова до нього науковцями не включається. Наприклад, юридичні енциклопедії тлумачать компетенцію як сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов’язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) чи посадової особи [9, с. 266], як сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов’язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової

особи, що визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати виконання їх, вдаватися в необхідних випадках до заходів відповідальності [16, с. 196]. У наведених двох поняттях вже можна підкреслити неузгодженість між категоріями “права та обов'язки” і “повноваження”. У першому випадку ці категорії є різними, у другому – ідентичними.

У зв'язку з цим постає питання щодо конкретизації поняття “повноваження”. Наприклад, Ю. Шемшученко та В. Лазарєв визначають повноваження як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, закріплених у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [16, с. 590]. У свою чергу, Ю. Старілов, розширюючи поняття повноважень, визначає, що вони являють собою належні державному органу і державному службовцю права і можливості діяти в різних ситуаціях, функції та завдання, спрямовані на виконання компетенції державних органів. Однак важко погодитися з тим, що функції та завдання є частиною повноважень, тому що вони являють собою напрями діяльності державного органу, реалізовані за допомогою прав та обов'язків, тобто повноважень. Отже, під повноваженнями слід розуміти права та обов'язки органу державної влади або органу місцевого самоврядування, законодавчо закріплені та спрямовані на здійснення покладених на них функцій, якість реалізації яких залежить від професіоналізму посадовців державного чи самоврядного органу [12].

Зауважимо, що існують такі способи набуття повноважень: встановлення компетенції: нормативне закріплення предметів відання, прав і обов'язків; централізація – здійснення функцій лише центральними органами; децентралізація – передача частини функцій нижчим і місцевим органам; деконцентрація – розподіл функцій управління за горизонталлю і вертикаллю, включаючи функціональні аспекти; делегування – узгоджене взаємне передання повноважень органам різного рівня; субсидіарність – взаємодоповнювальна діяльність різних ланок влади й управління. На практиці необхідно вміло застосовувати ці способи в певному співвідношенні, що дозволить правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень та регулювання їх.

Законодавчо повноваження органів місцевого самоврядування в широкому розумінні становлять собою їхні права та обов'язки в будь-якій формі здійснювати владу від свого імені (на ввіреній їм території, у певний період часу, щодо кола осіб, у межах предмета правового регулювання), використовуючи переконання, примус та заохочення як головні засоби упорядкування адміністративних відносин, що об'єктивно існують. У вузькому розумінні, повноваження деякі вчені називають компетенцією [12].

Слід зазначити, що питання про територіальне розмежування компетенції розглядається переважно у зв'язку з проблемою форми державного та адміністративно-територіального устрою, головним чином в аспекті розмежування компетенції між центральними та місцевими органами виконавчої влади. Недолік такого підходу полягає у відриві даного питання від загальної проблеми визначення структури компетенції органів публічної влади, що призводить до неточних висновків. Адже йдеться весь час про розмежування повноважень, хоча в більшості випадків насправді проблема полягає не тільки в конкретних повноваженнях, а й у територіальних межах їхнього застосування, тобто в територіальній підвідомчості.



Отже, компетенція є правовою категорією для визначення певного обсягу прав і обов'язків (повноважень) органу. Доцільно виділити деякі проблемні питання компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування[10]:

1. Компетенція залишається належним чином не розмежованою, що створює умови для можливості втручання одних органів у справи інших та виникнення конфліктних ситуацій.

2. Більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, тобто органи наділені повноваженнями в одній галузі суспільного життя, але мають різні предмети відання. Наприклад, у сфері освіти органи місцевого самоврядування здійснюють управління тими закладами освіти, які належать територіальним громадам, а місцеві державні адміністрації — державними. Однак місцеві державні адміністрації, крім цього, ще реалізують і державну політику в галузі освіти, виконують державні програми та вживають заходи щодо збереження мережі освітніх закладів. У законодавстві при встановленні суміжної компетенції зазначається тільки вид, а не обсяг повноважень.

3. Місцеві органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень у здійсненні управління відповідними територіями.

4. Обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування є невиправдано великим, як і сам характер їх. Повноваження сформульовано переважно нечітко і неконкретно. Здійснювати більшість делегованих повноважень неможливо автономно від сфери власної компетенції. Тому і контроль реалізації органами місцевого самоврядування делегованої сфери компетенції, здійснюваний місцевими державними адміністраціями, є засобом впливу цих органів і на здійснення власних повноважень самоврядними органами.

Враховуючи наведене, можемо визначити, що окремі вчені співвідносять компетенцію з повноваженнями (В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Лазарев, Ю. Шемшученко та ін. [2, с. 192]). Подальший порівняльно-правовий аналіз різних наукових джерел показує, що єдиної думки стосовно структури компетенції не існує.

Зокрема, А. Коренев, В. Комаров та С. Комаров розширюють поняття компетенції, включаючи до неї, окрім повноважень, ще й призначення та структуру органу, його завдання та цілі, функції, функціональні обов'язки, форми і методи діяльності [1, с. 61]. Додають до покладених на орган повноважень ще й міру відповідальності за доручену їм справу Г. Забарний, Р. Калюжний та В. Шкарупа [7, с. 54].

Таким чином, структурно-елементний склад компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування не має точних характеристик. Здійснивши аналіз наукових робіт вказаних вчених, можна дійти висновку, що можна розглядати компетенцію як у вузькому розумінні, зводячи її тільки до повноважень органу чи посадової особи, так і в широкому – як комплексне явище в публічному управлінні.

Розглядаючи позиції фахівців у галузі адміністративного права, зауважимо, що вищенаведене вузьке розуміння компетенції не є досконалим, оскільки не містить ще одного елемента, який В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Дяченко та Ю. Тихомиров вважають обов'язковим, – предмет відання [14, с. 195].

Приймаючи ці погляди, М. Потіп [12] включає до вузького поняття компетенції сукупність прав і обов'язків, що стоять перед органами

державної влади та місцевого самоврядування чи їхніми посадовими особами (повноваження), та сферу або коло діяльності їх, об'єкти впливу (предмет відання). Ці елементи визначено як основні (ключові) елементи компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу на таку запропоновану науковцями характеристику, як призначення органу. Компетенція та призначення органу є поняттями взаємопов'язаними. Від призначення органу залежить його компетенція, її обсяг. Таким чином, призначення органу і його похідні – цілі та завдання, на нашу думку, є критеріями, що зумовлюють компетенцію, визначають її рамки через визначення обсягу повноважень. Вважаємо, що призначення органу, його цілі та завдання виступають організаційними елементами компетенції, оскільки є підставою для планувальної, виконавчої та звітної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з виконання функцій держави.

У зв'язку з наведеним вище перед нами постає питання належності функцій до компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і їхніх посадових осіб. Функції органів публічної влади тісно пов'язано з компетенцією, яка є тим елементом організації роботи, що забезпечує максимальну диференціацію цих органів та унікальність їхнього правового статусу. Сама семантика слова “компетенція” передбачає фаховий підхід до публічного володарювання. Здійснювати публічну владу слід грамотно, зі знанням справи, чітко орієнтуючись у тій сфері суспільного життя, у якій складаються ті правовідносини, суб'єктом яких є цей орган, що дає змогу зробити аналіз компетенції.

На відміну від функцій, що формулюються досить загально, компетенція органу публічної влади окреслюється за допомогою максимально конкретних формулювань, які дають змогу дати цілком однозначну відповідь на запитання: що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямів суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя згідно з його стратегічними цілями і завданнями?

За словами В. Погорілко, функції є напрямами реалізації (застосування) компетенції на шляху до поставленої перед державним органом мети, а компетенція органу є похідною від його функцій, вона за змістом є більш рухомою, динамічною, пристосованою до частіших змін [11].

Отже, функції державного органу зумовлюють його компетенцію та виявляються саме через сукупність усіх елементів компетенції. При цьому основні напрями діяльності державних органів є похідними від головних функцій держави, або, інакше кажучи, функції держави розподіляються між усіма органами залежно від місця кожного з них у державному механізмі. Компетенція виражає функції в повноваженнях органу – його правах та обов'язках, тобто є правовим вираженням їхніх обсягу та меж.

Отже, ми схиляємося до думки Б. Лазарева, який визначає, що до складу компетенції входять не самі управлінські функції, які орган має право та зобов'язаний виконувати, а право та обов'язок здійснювати визначені функції [14, с. 194].

Компетенція є більш динамічним явищем, ніж функції, бо вона досить часто змінюється, уточнюється, доповнюється у зв'язку з оптимізацією, вдосконаленням державного апарату, що зумовлене постійними процесами державного й суспільного розвитку. Зміну ж функціонального призначення владних інституцій, як було зазначено вище, зазвичай пов'язано з

перетвореннями революційного характеру. Що стосується правового регулювання функцій та компетенції органів публічної влади, то на сьогодні компетенція більш чітко закріплена правовими нормами, ніж функції, які врегульовані правом частково і нерідко виводяться зі змісту компетенції.

У науковій доповіді Ю. Георгієвського наголошується, що серед елементів “компетенції” вчені виділяють: предмети відання, права та обов’язки (К. Шеремет); сукупність владних повноважень щодо певних предметів відання (Д. Бахрах); компетенція органу державної влади – закріплене за ним коло завдань державного управління, виконання яких становить обов’язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань (А. Міцкевич); законно покладений на уповноважений суб’єкт обсяг публічних справ (Ю. Тихомиров) [5].

Цілоком поділяючи думку автора згадуваної праці [12], варто зазначити, що, крім окреслених елементів компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, є всі підстави підкреслити необхідність внесення до неї такого елемента, як професіоналізм посадовців. Наразі у світлі вимог сучасних концепцій систем управління якістю у сфері надання послуг органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування цей критерій посідає важливе місце. Він дає можливість якісної, професійної та креативної реалізації повноважень посадовою особою органу державної виконавчої влади або місцевого самоврядування в ході реалізації покладених на нього функцій.

Згідно із Законом України “Про державну службу” [13], професійна компетентність – це здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов’язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Наявність даного елемента у структурі компетенції дає можливість визначати її якісний аспект щодо здійснюваної діяльності.

Підсумовуючи, зазначимо, що за своєю структурою компетенція складається з основних та організаційних елементів, які у своєму взаємозв’язку дають можливість якісного виконання покладених на органи публічної влади функцій. До основних елементів компетенції можна віднести права та обов’язки, повноваження та предмет відання органів. До організаційних – призначення органу, його цілі та завдання, відповідальність, професійну компетентність посадових осіб (рисунок).

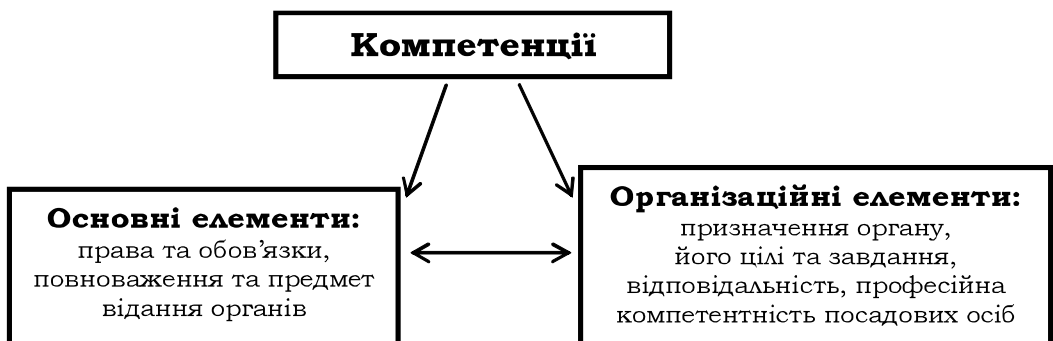


Рисунок. Структура компетенції органів публічної влади

На основі проведеного дослідження серед ознак, властивих компетенції органів публічної влади, можна виділити, що компетенція:

- є універсальною категорією на всіх рівнях публічного управління;
- має офіційне визначення в нормах права;
- виступає засобом структурної побудови системи органів публічної влади;
- виступає критерієм якості діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- здійснюється посадовими особами відповідно до покладених на них обов'язків та повноважень.

Проведене дослідження дозволило обґрунтувати теоретичні положення поняття та сутності компетенції органів публічної влади, а також виокремити проблемні питання компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а саме: компетенція залишається не розмежованою належним чином, більшість повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування становлять суміжну компетенцію, обсяг делегованих повноважень у компетенції органів місцевого самоврядування, як і сам характер їх, невиправдано великий та ін.

На основі проведеного дослідження виділено ознаки, властиві компетенції органів публічної влади, запропоновано структурно-елементний склад та надано таке визначення поняття “компетенція органів публічної влади”: це є універсальна категорія, що має офіційне визначення в нормах права, здійснюється посадовими особами відповідно до покладених на них обов'язків та повноважень, виступає засобом структурної побудови системи органів публічної влади та критерієм якості їхньої діяльності.

Разом із тим залишається немало проблемних питань, пов'язаних з недосконалим розподілом сфери компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, які потребують подальшого дослідження.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків, 2001.
2. Адміністративне право України: академ. курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекц. М.: Омега-Л, 2004. 282 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Ін-Юре, 2002. 668 с.
5. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування: наук. доп. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2016. 48 с.
6. Гогіна Л. М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату. URL: [www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08g1mprra.htm](http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08g1mprra.htm).
7. Забарний Г. Г. Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ, 2005.
8. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, допов. і випр. Київ: Центр сприяння інстит. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
9. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. Т. III. Поліцейський менеджмент: історія та сучасність / відп. ред.: Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. – Х., 2006.
10. Ославський М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / М. І. Ославський. Київ: Знання, 2009. 270 с.

11. Погорілко В. Ф. Конституційне право України: підручник. URL: [uristinfo.net/ .../116-vf-pogorilko-konstitutsijne-pravo-ukray](http://uristinfo.net/.../116-vf-pogorilko-konstitutsijne-pravo-ukray).
12. Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування // Право і суспільство. 2012. № 6. С. 32–35.
13. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII в ред. від 5 січ. 2017 р., підстава 1798-19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
14. Ткаченко А. О. Поняття компетенції державного органу / А. О. Ткаченко // Часопис Київ. ун-ту права. 2009. № 4. С. 192–197.
15. Тлумачний словник сучасної української мови. Загальноживана лексика: близько 60 000 слів / за заг ред. проф. В. С. Калашника. Харків, 2009.
16. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К., 2001.

*Надійшла до редколегії 07.05.2017 р.*

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 331.103.3:614.2

## ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ НОРМУВАННЯ ПРАЦІ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Жадан О. В.,**

*д. держ. упр., проф., професор кафедри управління персоналом та економіки праці,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України;*

**Вашев О. Є.,**

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

Здійснено узагальнення теоретичних підходів до організації нормування праці в галузі охорони здоров'я в Україні. Сформульовано завдання нормування праці на сучасному етапі розвитку охорони здоров'я.

**Ключові слова:** охорона здоров'я, медична допомога, медичне обслуговування, норма праці, нормування праці, методи нормування праці, нормативні матеріали з праці, організація нормування праці.

**Zhadan O. V.,**

*Doctor of Public Administration, Full Professor,  
Full Professor Personnel Management and Labor Economy Department, KRI NAPA;*

**Vashev O. Ye.,**

*PhD of Medical Sciences, Associate Professor,  
Full Professor Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA,  
Kharkiv*

## THEORETICAL APPROACHES TO ORGANIZATION OF LABOR RATING IN HEALTHCARE

Generalization of theoretical approaches to valuation of labor in health care in Ukraine. Formulated the task valuation of labor in the current development of health care.

**Key words:** health, medical care, health care, labor standards, regulation work, methods valuation of labor, standard materials of labor, organization valuation of labor.

Реформа галузі охорони здоров'я в Україні актуалізує питання підвищення якості медичної допомоги населенню. Однією з головних передумов виконання цього завдання є відповідне кадрове забезпечення організацій охорони здоров'я. Формування чисельності медичного персоналу, встановлення норм праці, раціональний розподіл і використання кадрів є найбільш значущими складовими системи нормування праці в охороні здоров'я і базуються на знанні та застосуванні галузевого методичного забезпечення з питань праці.

Необхідність розроблення заходів з ефективного використання ресурсів у закладах охорони здоров'я вимагає серйозної уваги до формування й

розподілу коштів, що витрачаються на оплату праці, розрахунку фондів робочого часу, встановлення оптимального навантаження працівників на основі науково обґрунтованих норм праці.

Проблеми науково-теоретичного обґрунтування соціально-економічного значення нормування праці в сучасному суспільстві досить активно досліджується у працях провідних вітчизняних та зарубіжних вчених: В. Абрамова, В. Адамчука, І. Багрової, Б. Генкіна, А. Гриненко, О. Грішнєвої, В. Данюка, Т. Завгородньої, А. Зубкової, А. Калини, А. Колота, Є. Оленич, В. Пашуто, Г. Райковської, І. Самойлова, В. Чернова, Г. Шабанової та ін. У працях відомих українських учених, зокрема М. Білінської, О. Виноградова, Л. Жаліло, В. Загороднього, В. Лехан, В. Лобаса, В. Москаленка, О. Мостіпан, Я. Радиша, І. Рожкової, В. Рудого, І. Солоненка, Т. Чеканової, В. Посного та ін., здійснено глибокий аналіз організаційно-економічного стану медичної галузі та запропоновано конкретні шляхи підвищення ефективності її функціонування.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до організації нормування праці в галузі охорони здоров'я в Україні та визначення найбільш ефективних методик його обчислення в умовах сучасного етапу медичної реформи.

В основу нормування праці медичних працівників покладено визначення кількісних характеристик праці (норм праці). Будучи конкретним виразом міри праці, норма праці показує, у якій необхідній кількості та якої якості повинні бути витрати праці на здійснення тієї чи іншої дії під час надання різних видів медичної допомоги.

Залежно від способу вираження витрат праці в охороні здоров'я розрізняють такі види норм праці: норми часу, норми навантаження і чисельності. З усіх використовуваних в охороні здоров'я норм праці основними, структуроутворювальними є норми часу. Вони послугують базою для розрахунку всіх інших нормативних даних [4].

Наказом Міністерства охорони здоров'я України № 319 від 25 травня 2006 р. встановлені норми робочого часу для працівників закладів та установ охорони здоров'я в діапазоні від 18 до 40 годин (год) на тиждень, зокрема:

– 38,5 год – для керівників структурних підрозділів (відділень, відділів, лабораторій, кабінетів тощо) з числа лікарів та фахівців з базовою та неповною вищою освітою, керівників закладів охорони здоров'я з числа фахівців з базовою та неповною вищою освітою, лікарів та фахівців з базовою та неповною вищою медичною освітою (середнього медичного персоналу), медичних реєстраторів, дезінфекторів закладів охорони здоров'я (структурних підрозділів) за винятком тих, хто працює у шкідливих умовах праці;

– 33 год – для лікарів, зайнятих виключно амбулаторним прийомом хворих;

– 40 год – для керівників закладів та установ охорони здоров'я, їхніх заступників, головних бухгалтерів та їхніх заступників, керівників відділів, служб та інших підрозділів; провізорів, фармацевтів аптек, зайнятих тільки відпусканням ліків та інших товарів аптечного асортименту; молодших медичних сестер, молодших медичних сестер з догляду за хворими, сестер-господарок (за винятком тих, хто працює зі шкідливими умовами праці);

– 18 год – для вчителів 10-го – 11-го класів шкіл, вчителів – дефектологів та логопедів, вчителів-логопедів закладів охорони здоров'я (крім будинків дитини);

– 20 год – для завідувачів логопедичних пунктів, логопедів, вчителів-логопедів будинків дитини та ін. [5]

Норми робочого часу, установлені в цьому наказі, застосовуються для медичних працівників незалежно від відомчого підпорядкування та форм власності.

Згідно зі ст. 86 Кодексу законів про працю України запровадження, заміна і перегляд норм праці провадиться власником або уповноваженим ним органом за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) [3].

Власник або уповноважений ним орган повинен роз'яснити працівникам причини перегляду норм праці, а також умови, за яких мають застосовуватися нові норми.

Про запровадження нових і зміну чинних норм праці власник або уповноважений ним орган повідомляє працівників не пізніше як за один місяць.

Норми праці встановлюються на невизначений строк і діють до моменту їхнього перегляду у зв'язку зі зміною умов, на які їх було розраховано (ст. 85) [3].

Поряд з нормами, встановленими на стабільні за організаційно-технічними умовами роботи, застосовуються тимчасові й одноразові норми.

Тимчасові норми встановлюються на період освоєння тих чи інших робіт за відсутності затверджених нормативних матеріалів для нормування праці.

Одноразові норми встановлюються на окремі роботи, що мають одиничний характер (позапланові, аварійні).

Норми часу – величина витрат робочого часу, встановлена для виконання одиниці роботи одним працівником або групою працівників відповідної кваліфікації в певних організаційно-технічних умовах діяльності. Ці норми праці виражаються в одиницях часу (лабораторні, ендоскопічні дослідження), умовних одиницях виміру (масажи, фізіотерапевтичні процедури) або умовних одиницях працемісткості.

Норми обслуговування (навантаження) – встановлений обсяг роботи, яку повинно бути виконано в одиницю робочого часу в певних організаційно-технічних умовах діяльності. Наприклад, норми обслуговування та виробітку на роботах із профілактичної дезінфекції.

Норми чисельності – встановлена чисельність працівників певного професійно-кваліфікаційного складу, необхідна для виконання конкретних обсягів робіт у певних організаційно-технічних умовах.

Норми праці в охороні здоров'я повинні віддзеркалювати сучасний рівень медичної науки і практики в діагностиці, лікуванні та профілактиці захворювань, формах медичного обслуговування населення й організації праці персоналу; правильно враховувати вплив умов діяльності організацій охорони здоров'я на штатну чисельність медичного персоналу.

Ст. 88 Кодексу законів про працю України чітко визначає умови праці, які повинні враховуватися під час розрахунку норми виробітку (норми часу) і норми обслуговування:

- 1) справний стан обладнання;
- 2) належна якість матеріалів та інструментів, необхідних для виконання роботи, та їхнє вчасне подання;
- 3) вчасне постачання виробництва електроенергією, газом та іншими джерелами енергоживлення;
- 4) своєчасне забезпечення технічною документацією;
- 5) здорові та безпечні умови праці (додержання правил і норм з техніки безпеки, необхідне освітлення, опалення, вентиляція, усунення шкідливих наслідків шуму, випромінювань, вібрації та інших факторів, що негативно впливають на здоров'я робітників, та ін.) [3].



Найважливіший принцип – єдина методологічна основа нормування праці. Це означає, що встановлення норм праці не є справою окремої медичної організації, а повинне відбуватися централізовано, за участю спеціалізованих державних науково-дослідних установ.

Велике значення має принцип рівної напруженості, що досягається встановленням єдиних норм на однакові роботи, що виконуються в ідентичних організаційно-технічних умовах.

У сучасних соціально-економічних умовах відбуваються швидкозмінні трансформації в усіх сферах суспільного життя, що значно актуалізує принцип прогресивності норми. Він передбачає встановлення такої її величини, яка враховувала б реально досягнутий у даній організації рівень розвитку техніки, технології лікувально-діагностичного процесу і, водночас, була б орієнтованою на використання передового досвіду, була б передумовою упровадження прогресивних форм організації праці.

Таким чином, нормування праці медичних працівників є одним із найбскладніших питань, що відбивають специфіку галузі охорони здоров'я та вимагають ретельного підходу і наукового обґрунтування під час його вирішення.

Розроблення норм праці в сфері охорони здоров'я може здійснюватись із застосуванням двох груп методів: аналітичних та досвідно-статистичних (сумарних).

Аналітичні методи передбачають розчленування трудового процесу на окремі складові. Залежно від способів розроблення норм праці ці методи поділяються на аналітично-дослідний та аналітично-розрахунковий. Найбільш поширеним у сучасних умовах є аналітично-дослідний метод нормування. Він полягає у вимірюванні всіх складових елементів праці медичного персоналу в оптимальних організаційно-технічних умовах, що відповідають сучасній технології лікувально-діагностичного процесу. Методику вивчення витрат робочого часу в умовах аналітично-дослідного методу нормування праці розроблено досить докладно і з успіхом застосовується в охороні здоров'я багато десятиліть.

Норми праці є одним з основних елементів системи організації оплати праці в закладах охорони здоров'я [6; 7]. Наприклад, А. Ахламов та Н. Кусик виділяють такі критерії витрат праці лікаря, що застосовуються під час розрахунку норм праці для визначення міри винагороди за працю:

– обсяг роботи, який може бути визначений умовними одиницями працємїсткості (УОП), коли за 1 УОП приймається обсяг роботи лікаря під час лікування захворювання даної нозологічної форми, прийнятої за одиницю (наприклад, обсяг роботи лікаря під час накладання пломби при середньому карієсі; під час амбулаторних відвідин кардіолога з лікувально-діагностичною метою);

– час, визначений п'ятиденним або шестиденним робочим тижнем (наприклад, робочий тиждень – 38,5 год; при шестиденному робочому тижні робочий день лікаря триває 6,5 год в стаціонарі; при п'ятиденному тижні – 7 год 42 хв; а для вузьких фахівців робочий тиждень складає 33 год, робочий день при шестиденному робочому тижні триває 5,5 год);

– якість роботи, що віддєкалюється в такому понятті, як кваліфікаційна категорія (вища, перша, друга, “лікар-фахівець”) [1].

Хоча ці три критерії витрат праці лікаря є недосконалими, саме на них доводиться орієнтуватися, характеризуючи норми праці медичних працівників, які повинні повною мірою відповідати принципу винагороди за кількістю та якістю праці, враховувати конкретний внесок кожного працівника в кінцеві результати діяльності.

Для вивчення витрат робочого часу у практиці охорони здоров'я використовуються такі види спостережень: хронометраж, фотографія робочого місця, фотохронометраж. Ці дослідження можуть здійснюватись як методом монетних спостережень (фіксується кількість випадків певних витрат робочого часу), так і методом безпосередніх вимірів (фіксується зміст і тривалість усіх видів витрат робочого часу за хронологією в часі) [2].

Хронометраж здійснюється лише для встановлення витрат робочого часу на ту чи іншу повторювану трудову операцію, наприклад витрати часу на відвідування, окремі дослідження, маніпуляції та ін. Для вивчення структури робочого дня, виявлення можливих втрат робочого часу, невластивих даному працівникові витрат праці застосовується фотографія робочого часу. Серед її різновидів, застосування яких є найбільш ефективним у сфері охорони здоров'я, індивідуальна і групова фотографія, а також самофотографія. В останні роки успішно застосовуються фотохронометражні спостереження, що вдало поєднують цілі та завдання двох вищевикладених методів – вивчення витрат часу на окремі види робіт та структури робочого часу працівника. Для визначення кількості повторюваних протягом певного періоду часу тих чи інших трудових операцій (робота з пацієнтом, документація, підготовча робота та ін.) застосовується метод моментних (випадкових) спостережень з фіксацією видів роботи через певні проміжки часу. Цей метод дозволяє виявити непродуктивні витрати праці, є економічним, оскільки потребує незначних витрат робочого часу за рахунок охоплення одночасно великої кількості досліджуваних працівників.

Аналітично-розрахунковий метод передбачає використання заздалегідь розроблених, офіційно затверджених трудових нормативів на найбільш поширені види робіт.

Сумарний метод нормування праці застосовується для визначення норм праці без детального вивчення трудового процесу. Одним із видів сумарного методу є статистичний, за якого норми праці встановлюються на основі статистичних даних про витрати праці на операцію, що виконувалась раніше. Цей метод можна застосовувати лише за умови, що у лікаря, з одного боку, не буде недовантаження, а з іншого – буде дотримано технологію лікувально-діагностичного процесу і пацієнтові буде надано належну медичну допомогу в повному обсязі. Порівняльний метод встановлення норм праці застосовується в тому випадку, коли робота персоналу аналогічна тій, на яку вже розроблено норми праці, і технологія не має істотних відмінностей, як, наприклад, праця медичних реєстраторів, статистиків та ін., що є аналогічною в усіх типах закладів. Досвідний метод нормування праці базується на особистому досвіді нормувальника, його уявленні про необхідну тривалість тієї чи іншої трудової операції. Сумарний метод, що не враховує повною мірою зміст і організацію трудового процесу, раціональне використання робочого часу, не може бути рекомендовано для широкого застосування під час розроблення норм праці.

Водночас його простота й економічність зумовлюють схильність медичних закладів у низці випадків віддавати перевагу саме цьому методу [1]. Особливо це стосується розроблення норм разового характеру, наприклад на випадок ліквідації наслідків аварій і катастроф.

Слід відзначити, що зі стратегічної точки зору найбільш перспективним є аналітично-розрахунковий метод нормування праці, однак його розвиток стримується в Україні недостатньою розробленістю бази нормативних матеріалів для визначення норм праці як у кількісному, так і в якісному відношенні. У закладах охорони здоров'я для визначення чисельності персоналу для виконання певного обсягу роботи, встановлення низки нормативних показників повинен знайти широке застосування також і розрахунково-аналітичний метод. У тих випадках, коли немає централізовано розроблених трудових нормативів і роботи мають низький рівень повторюваності, наприклад під час упровадження нових видів інструментальних досліджень, організації нового виду послуг, можна застосовувати сумарні методи нормування для встановлення тимчасових норм, із тим щоб в наступні два-три роки на підставі нагромадженого досвіду роботи здійснити їхнє наукове обґрунтування.

В умовах реформування галузі охорони здоров'я існує відчутна потреба у визначенні нових підходів до стимулювання трудової активності медичних працівників на основі застосування науково обґрунтованої системи нормування праці. На сучасному етапі розвитку охорони здоров'я завдання нормування праці можна сформулювати таким чином:

- перегляд галузевих нормативних документів із праці;
- розроблення нормативних матеріалів із праці для нових типів організацій, організаційних форм, спеціальностей та ін.;
- приведення у відповідність нормативної бази з праці до основних напрямів реформування охорони здоров'я;
- удосконалення методичних підходів до проектування нормативних документів як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні управління, економічний аналіз діяльності медичного персоналу, ціноутворення.

#### Список використаних джерел

1. Ахламов А. Г., Кусик Н. Л. Економіка та фінансування галузі охорони здоров'я: навч.-метод. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. 134 с.
2. Жадан О. В. Нормування праці: навч. посіб. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2014. 140 с.
3. Кодекс законів про працю України від 10 груд. 1971 р. № 322-VIII. Київ: Атіка, 2000. 96 с.
4. Организация и нормирование труда на предприятии: учеб. пособие / под ред. В. П. Пашуто. 2-е изд., испр. и доп. Минск: Новое знание, 2008. 319 с.
5. Про затвердження норм робочого часу для працівників закладів та установ охорони здоров'я: наказ Мін-ва охорони здоров'я України від 25 трав. 2006 р. № 319. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про колективні договори і угоди: Закон України від 1 лип. 1993 р. № 3357-XII // ВВР України. 1993. № 36. Ст. 361.
7. Про оплату праці: Закон України від 20 квіт. 1995 р. № 144/95-ВР // Уряд. кур'єр. 1995. № 72/73. Ст. 10–11.

Надійшла до редколегії 15.05.02017 р.

УДК 351:334 +614.2

## УМОВИ ДЛЯ РОЗВИТКУ КОНТРАКТНИХ КОНСТРУКЦІЙ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

**Вовк С. М.,**

*к.е.н., доцент кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери,  
Донецький державний університет управління,  
м. Маріуполь*

Розглянуто особливості та сутність концесійних відносин в охороні здоров'я як механізм залучення додаткового фінансування лікувальних закладів. Проаналізовано правову базу нормативних документів, що стосуються організації та управління державно-приватним партнерством України. Визначено переваги та недоліки такої взаємодії та запропоновано модель концесійного партнерства в медичній галузі.

**Ключові слова:** медична галузь, контракт, конструкція, державно-приватне партнерство, соціально-економічна сфера, механізми управління.

**Vovk S. M.,**

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management of Production and Non-Production sphere, DonSUM, Mariupol*

## CONDITIONS FOR THE DEVELOPMENT OF CONTRACTUAL STRUCTURES IN THE HEALTHCARE IN UKRAINE

The article discusses the features and nature of concession relations in health care as a mechanism to attract additional funds for medical institutions. Analyzed the legal framework of regulations related to the organization and management of public-private partnership in Ukraine. The advantages and disadvantages of such interaction, and the proposed model concession partnerships in health.

**Key words:** health care, contract, construction, public-private partnership, socio-economic sphere, management mechanisms.

Тривала політико-економічна криза в державі не дозволяє повною мірою вирішити проблемні питання охорони здоров'я. До них можна віднести: незбалансованість державного фінансування галузі та гарантій надання громадянам доступної медичної допомоги, неузгодженість дій і колізії у взаєминах медичних суб'єктів державної та приватної охорони здоров'я, відсутність конкурентної поведінки страхових організацій та медичних установ, погіршення стану здоров'я населення, а також неповне використання механізмів управління цією сферою, що існують на державному рівні, що породжує непрості дилеми.

Досвід країн світу, у яких існує об'єднання зусиль державного та приватного секторів задля упровадження інноваційних методів і форм управління інфраструктурами, свідчить, що дієвим механізмом для економічного розвитку, підвищення ефективності управління державною і приватною власністю є державно-приватне партнерство. Розвивається таке партнерство, на відміну від традиційних адміністративних відносин, з підходу до сучасних соціально-економічних вимог та створює свої підходи до управління організаціями.

Вивченню контрактних конструкцій як одного з елементів державно-приватного партнерства (ДПП) приділяється достатньо уваги з боку як вітчизняних, так і закордонних вчених [2–9]. Поряд із цим більшість наукових робіт із дослідження ДПП, у т. ч. в медичній сфері, є зарубіжними. Наприклад, у своїх працях Генрі Іцковіц [7, с. 490] зосереджує увагу на визначенні та дослідженні мотивації приватного сектора до участі в державно-приватному партнерстві, зокрема у сфері охорони здоров'я.

© Вовк С. М., 2017

На думку Джеффри Делмона, у соціально-економічній сфері ДПП – це “контрактні конструкції, які застосовуються в державно-приватному партнерстві та які надзвичайно різноманітні за формами і моделями. Але це не обмежування використання конкретних схем з їх числа, а, швидше, це приклади того, якими методами приватна компанія може бути втягнута в соціальний проект” [6, с. 25]. Поряд з цим В. Варнавський вважає державно-приватне партнерство новою галуззю політичного та економічного знання, яка швидко зростає та пов’язана з інституціональними перетвореннями державного сектора економіки, його формами, проектами [2, с. 101]. Він наголошує що, державно-приватне партнерство, використовуючи контрактні конструкції в соціальному секторі економіки, може стати однією з головних інституційних форм інвестування в медичну галузь.

Вітчизняні науковці у своїх дослідженнях аналізують та узагальнюють наукові підходи до визначення терміна “державно-приватне партнерство”, зосереджуються на його класифікаційних ознаках, де в окрему ланку виокремлюють механізм узгодження інтересів держави і бізнесу за контрактною угодою. Причому Л. Малята [4, с. 77] акцентує увагу на формуванні певної бізнес-моделі, де є делегування на певний термін приватному сектору функцій з управління державним майном та формування інституційного й організаційного альянсу державної влади та приватного бізнесу.

Поряд з цим остаточного висновку щодо форм, моделей і механізмів управління в охороні здоров’я України досить немає.

У зв’язку з вищевикладеним було окреслено мету та завдання дослідження – системний аналіз розвитку контрактних конструкцій в охороні здоров’я держави як нової форми управління для поштовху в розвитку галузі.

Як соціальний інститут державно-приватне партнерство формується та функціонує відповідно до сукупності сформульованих сучасними соціальними теоріями загальних і/або універсальних принципів державного управління з подальшою конкретизацією їх. Що стосується управління охороною здоров’я нашої держави, то багато з цих принципів достатньо ще не використовуються. Хоча нормативно-правова основа для цього існує.

З огляду на це нами була вивчена та проаналізована правова база нормативних документів, що стосуються організації державно-приватного партнерства в Україні та управління ним, у т. ч. в медичній галузі [1]. Згідно з отриманими даними, нами були визначені основні принципи, які було систематизовано в таблицю.

#### Принципи розвитку контрактних конструкцій в охороні здоров’я

<i>Принципи</i>	<i>Властивості</i>
1-й	Рівність перед законом державних та приватних партнерів під час реалізації проектів державно-приватного партнерства
2-й	Заборона будь-якої дискримінації прав приватних чи державних партнерів
3-й	Узгодженість інтересів державного та приватного партнера з метою отримання взаємовигоди від результатів реалізації проекту
4-й	Незмінність форми власності об’єкта протягом усього життєвого циклу
5-й	Визнання партнерами прав, обов’язків і відповідальності, передбачених законодавством України та умовами договору
6-й	Справедливий розподіл між державою та інвестором ризиків, пов’язаних із реалізацією ДПП (проекту)
7-й	Вибір приватного партнера виключно на основі проведення конкурсу

Примітка: складено за матеріалами офіційного порталу Верховної Ради України [1].

Але, на нашу думку, такий перелік ще не повний і не завжди відповідає реальній дійсності в охороні здоров'я. Це пов'язано, з одного боку, з ускладненням соціально-економічних відносин в країні, утрудненням фінансування соціальної сфери, складністю виконання державою суспільно значущих функцій, дефіцитом бюджету та ін. З іншого боку, бізнес зацікавлений у нових об'єктах для інвестування, скороченні витрат на виробництво і збільшенні прибутку.

Незважаючи на те, що викладені принципи партнерства далеко не досконалі, вони рівною мірою притаманні договорам у всіх сферах вітчизняної економіки. Вибір форми взаємодії здійснюється, як правило, залежно від того, яка соціально-економічна сфера виробництва реалізує угоду [4, с. 76].

З усіх форм договірних відносин на особливу увагу, на наш погляд, заслуговує упровадження в рамках державно-приватного партнерства різних форм концесійних відносин, названих Групою Світового банку, а саме Міжнародним банком реконструкцій та розвитку (МБРР), найбільш поширеною за кордоном формою партнерств [5].

Концесія, згідно з чинним законодавством України, визначається як надання права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єктом концесії (строкове платне володіння) за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань зі створення (будівництва) та (або) управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику, і все це спрямовано на задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі з юридичною або фізичною особою (суб'єктом підприємницької діяльності) [1].

Утім треба зауважити, що єдиного підходу щодо судження та наповнення поняття "концесія" серед науковців немає. Цю дефініцію розглядають як у широкому, так і в вузькому сенсі. Зокрема, у широкому значенні концесія – система відносин між державою (концедентом) та особою (концесіонером юридичним або фізичним). У вузькому розумінні під нею мають на увазі передачу об'єктів державної, муніципальної, комунальної власності для модернізації, експлуатації, реконструкції, управління та іншого на визначених договором умовах, згідно з концесійним законодавством.

Існує і думка, згідно з якою концесію потрібно розглядати крізь призму концесійних договорів, визначаючи її як особливі умови надання концесіонеру, на тимчасовій основі, права на господарське використання державного (комунального, муніципального) майна. Тому, на думку вчених [3, с. 97; 6, с. 2357; 9, с. 125], концесії є найбільш розвинутими, перспективними і комплексними формами планування, особливо у сфері охорони здоров'я.

Відомо, що концесії одержали найбільше поширення в інфраструктурних галузях, де необхідні приплив приватних інвестицій і висококваліфіковане управління. Переважно це сфери житлового господарства, державного та комунального майна, транспорту та ін. Але у сфері охорони здоров'я такі взаємовідносини не мають поширення. Хоча саме договори оренди існують переважно серед лікувальних закладів.

На думку французького вченого Жоржа Ведея, концесія як соціально-економічна категорія має безліч трактувань, іноді позбавлених термінологічної смислової чіткості, і охоплює широке коло об'єктів. Тому поняття концесії

позбавлене предметної визначеності, оскільки сфера його застосування надзвичайно широка. У концесію можуть передаватися підприємства, вид діяльності, право на надання послуги та ін. [3, с. 121].

Та якщо, у випадку контрактів, у договорах оренди держава або охорона здоров'я виступають суб'єктами цивільного права і для їхньої ефективної діяльності цілком достатньо норм Цивільного кодексу України, то в рамках концесії держава насамперед стає органом публічної влади. За концесійною угодою приватний партнер держави зобов'язаний підкорятися вимогам публічних інтересів, тобто забезпечувати безперебійність надання послуг, при цьому не порушуючи право користувачів на об'єкти інфраструктури, що вже існують.

В Україні склалася парадоксальна ситуація. З одного боку, наявний дисбаланс між державними зобов'язаннями та реальними фінансовими потоками чинить руйнівний вплив на всю систему охорони здоров'я. Фінансування в реальному виразі зменшується, кошти «розмазуються» за медичними установами, що існують, і спрямовуються в першу чергу на оплату праці та комунальних послуг. Така політика фінансування охорони здоров'я типова для держав, бюджетні можливості яких скорочуються. Це вимагає усунення диспропорцій, яке, на нашу думку, цілком можливе на основі чинного законодавства.

По-перше, у Законі України «Про державно-приватне партнерство» зазначено, що ДПП може реалізовуватися в таких договірних формах, як концесія, а також в інших договірних формах, до яких можна віднести договори оренди й управління – із дотриманням законних умов, однією з яких є тривалість договірних відносин від 5 до 50 років.

По-друге, укладення договорів концесії та угод про розподіл продукції в Україні може здійснюватися відповідно до спеціального законодавства. Зокрема, слід звернути увагу на Закон України «Про концесії» від 16 липня 1999 р. № 997-XIV (з доповненнями і змінами за 2004–2016 рр.), яким передбачені процедури ініціювання та прийняття проектів, що значно відрізняються від тих, що передбачені Законом України «Про державно-приватне партнерство» (ст. 3, 4).

При цьому процедури, що передбачені спеціальним концесійним законодавством, набагато простіше порівняно з випадком укладення концесійної угоди згідно із Законом України «Про державно-приватне партнерство». Якщо ж договори концесії укладаються відповідно до названого Закону, то формально вони не вважатимуться державно-приватними партнерствами і, відповідно, не будуть реєструватися як ДПП.

Вважаємо, що на сьогодні особливо актуальними можуть стати концесії у сфері охорони здоров'я, оскільки ця галузь характеризується обмеженими, недостатніми для розвитку відрахуваннями з бюджету, унаслідок чого галузі потрібне залучення додаткових фінансових інвестицій.

Більше того, ми переконані, що концесійне партнерство в рамках ДПП – це, у сучасних умовах розвитку економіки, одночасно є інноваційний механізм і механізм розвитку інвестиційного процесу медичної галузі.

Незважаючи на різноманітність механізмів державно-приватного партнерства нами була розроблена типова, або узагальнена, контрактна конструкція концесійного партнерства для охорони здоров'я, у межах якої можливо розподіляти ризики між державним та приватним партнерами (рисунок).

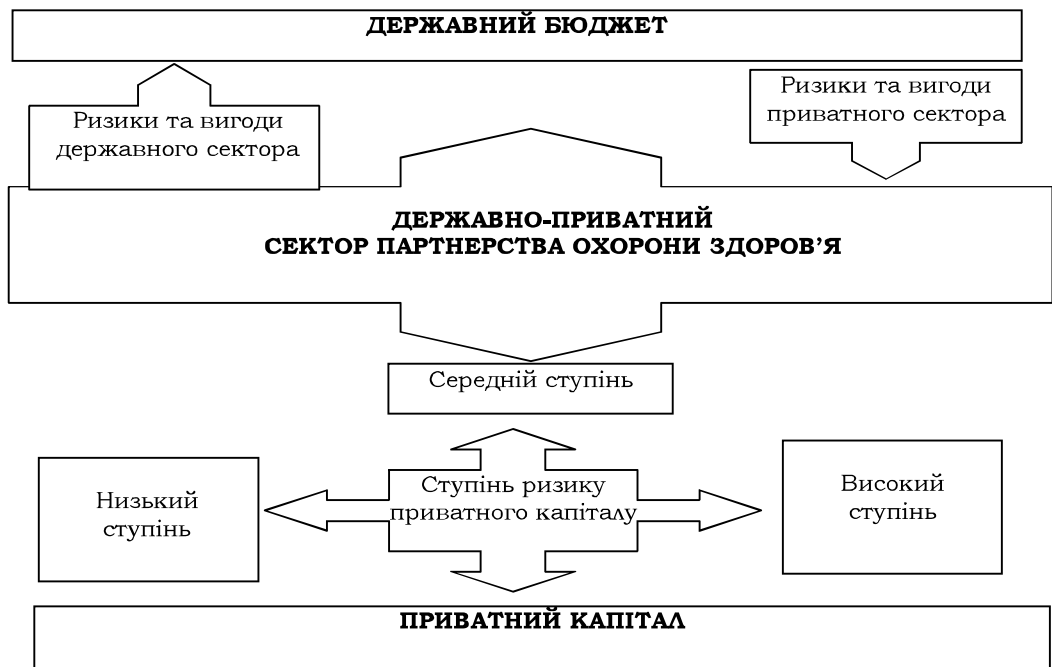


Рисунок. Узагальнена контрактна конструкція концесійного партнерства

Розробками типових моделей партнерств найбільше займалися зарубіжні вчені. Найвідомішими є С. Харіс, Р. Болл, С. Осборн, Ф. Басан. Усі вони узагальнюють свої моделі за такими ознаками, як право власності (на активи; на джерела фінансування); право керування (на поставку послуг; на отримання платежів). Кожна з моделей має свої переваги щодо соціально-економічної сфери нашої держави та недоліки, які можуть тільки погіршити і без цього нестабільний стан медичної сфери в Україні.

На нашу думку, на основі запропонованого підходу з використанням типових моделей, що існують, стає можливою побудова структурно-логічних схем, дорожніх карт і загального алгоритму для управлінських рішень щодо вибору оптимальної моделі для конкретного інфраструктурного проекту в охороні здоров'я.

Безсумнівно, кожен такий проект матиме свої індивідуальні особливості, а типові конструкції слід використовувати як орієнтири, за якими можна конкретизувати і деталізувати схеми, умови і системи управління ризиками, що виникають на етапі формування, де найкраще враховуються умови країни, галузі, проекту або зміст проблеми.

У сучасному розвитку зарубіжної соціально-економічної системи, у т. ч. охорони здоров'я, концесії є найбільш розповсюдженими та задіяними в механізмах залучення позабюджетних інвестицій. Тому в умовах браку державних фінансових ресурсів у медичній галузі застосування контрактних конструкцій здатне забезпечити значні вигоди як державі, так і концесіонерам.

Однак у сучасній медичній сфері таких угод дуже мало, їх фактично не існує, що зумовлює необхідність подальшого дослідження та вдосконалення організаційного механізму управління концесійним партнерством охорони здоров'я.



**Список використаних джерел**

1. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua>.
2. Варнавіський В. Г. Механізми державно-частинного партнерства в економічній теорії: учеб. посібник. М.: МГМО, 2013. 345с.
3. Жорж Ведель. Адміністративне право / под ред.: Крутоголов М. А.; пер. Энтін Л. М. М.: Прогрес, 2003. 512 с.
4. Малюта Л. Я., Мельник Л. М. Сучасні організаційні форми суб'єктів інноваційної інфраструктури в умовах переходу до сталого розвитку // Вісник Житомир. нац. агроєколог. ун-ту. 2015. № 2 (2) С. 75–87.
5. Світовий банк – Україна. URL: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>.
6. Cojocaru Gabriel. Management of healthcare financing // International Scientific Conference “Strategies XXI”. 2016. Vol. 3. P. 2356–2389.
7. Delmon J. Creating a Framework for Public-Private Partnership Programs. 2015. 49 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22822>.
8. Etzkowitz H. Anatomy of the entrepreneurial university/ Etzkowitz H. // Social Science Information. 2013. Vol. 52. № 3. P. 486–511.
9. Holly Romuald. Regional strategy of health care and health policy—challenges and dilemmas // Journal of Health Policy, Insurance & Management/Polityka Zdrowotna. 2014. Vol. 15.5. P. 124–156.

*Надійшла до редакції 15.05.2017 р.*

УДК 351:338.2 (477)

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЧНОГО ПІДХОДУ В МЕНЕДЖМЕНТ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ**

*Гнатенко А. І.,*

*к. держ. упр., доцент кафедри економічної політики та менеджменту,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України;*

*Поліщук Ю. А.,*

*студент факультету соціально-економічного управління,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Досліджено актуальні питання запровадження стратегічного підходу в менеджменті вітчизняних підприємств. Висвітлено закордонний досвід стратегічного управління. Розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення стратегічного управління на підприємствах в Україні.

**Ключові слова:** державна політика, менеджмент, стратегічне управління, стратегічний потенціал, бізнес-середовище, стратегія, розвиток.

*Hnatenko A. I.,*

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

*Polishchuk Yu. A.,*

*Student of Socio-Economic Management Faculty, KRI NAPA,  
Kharkiv*

## **ACTUAL ISSUES OF IMPLEMENTING STRATEGIC APPROACH TO MANAGEMENT OF UKRAINIAN ENTERPRISES**

The pending issues of implementing a strategic approach to management of domestic enterprises have been researched. International experience of strategic management has been outlined.

© Гнатенко А. І., Поліщук Ю. А., 2017

Practical recommendations for improving the strategic management of enterprises in Ukraine have been developed.

**Key words:** public policy, management, strategic management, strategic potential, business environment, strategy, development.

Сучасний стан розвитку України характеризується наростанням економічної нестабільності ринку, успадкованою системою директивного прийняття управлінських рішень, підвищенням складності та передбачуваності зовнішнього середовища. В умовах інтеграції вітчизняної економіки в міжнародний економічний простір пріоритетного значення набуває здатність підприємства проводити досконалу конкурентну політику. Розроблення стратегії та ідеології бізнесу неможливе без поглибленого вивчення суб'єктів ринку, продуктів-аналогів, конкурентних переваг, упровадження інноваційних процесів на підприємствах та залучення інвестиційних ресурсів. Усе це посилює необхідність застосування стратегічного підходу до управління та бачення перспектив майбутнього розвитку підприємств. Актуальність питання підкріплюється необхідністю вдосконалення кадрової політики шляхом залучення фахівців, здатних генерувати ідеї та втілювати їх у життя, постійного підвищення кваліфікації персоналу, стимулювання та розвитку креативного та творчого мислення працівників.

Класична теорія стратегічного управління була започаткована такими вченими, як І. Ансофф, М. Мексон, А. Томсон, Дж. Стрікленд, М. Портер та ін. Разом із тим питання застосування стратегічного підходу в менеджменті, його форми і методи недостатньо досліджено як у теоретичному, так і у прикладному аспекті з огляду на постійну мінливість внутрішнього та зовнішнього середовища.

Метою статті є дослідження актуальних питань запровадження стратегічного підходу в менеджменті вітчизняних підприємств.

Період становлення національної економіки характеризується посиленням конкурентної боротьби, мінливістю зовнішнього середовища. Споживачі продукції промислових підприємств усе більшої уваги приділяють якості продукції та якості обслуговування. Довгостроковий розвиток бізнес-середовища та адаптація до змін в оточенні можливі тільки із застосуванням стратегічного підходу до діяльності вітчизняних підприємств [7].

Різноманітність сучасного ділового світу, підвищення рівня конкуренції та динамічність навколишнього середовища зумовляють багатоваріантність наукових концепцій та практичних моделей стратегічного управління розвитком підприємства. Предметом такого виду діяльності є пошук ефективних шляхів вирішення проблем стратегічного розвитку підприємств, а також вивчення можливостей її практичного використання в реальних ситуаціях діяльності підприємства [2].

Для підвищення ефективності діяльності вітчизняних підприємств необхідним є дослідження теоретичних і практичних аспектів запровадження стратегічного підходу в менеджменті. Керівники бізнесу за кордоном мають значний досвід у розробленні та реалізації стратегій, що дозволяє їм досягати більших результатів.

Уперше термін “стратегічне управління” було упроваджено в 60-х – 70-х рр. ХХ ст. У цей період з'явилась необхідність відокремити оперативне управління на рівні виробництва від управління на більш високому рівні. Це було зумовлене змінами в умовах ведення бізнесу, пов'язаних із посиленням

конкурентної боротьби на ринку. Вище керівництво повинне було перенести свою увагу на зовнішнє середовище, зосереджуватися на проблемах швидкого та постійного реагування на зміни в оточенні, появу нових конкурентів, нової продукції на ринку [7].

Стратегічне управління почало входити у практику управління на підприємствах за кордоном з кінця 60-х рр. Тоді його головним об'єктом була диверсифікація діяльності фірми, коли кожне виробниче відділення обслуговувало певну групу ринків з різними перспективами. З 70-х рр. спрямованість стратегічного управління змінилася, і у 80-х рр. воно перетворилося на основу стратегічного планування, орієнтованого на оцінювання доцільності розвитку окремих галузей господарської діяльності, які залежать не стільки від поточної ефективності, скільки від результативності в перспективі [3].

На американських підприємствах такі сегменти отримали назву стратегічних зон господарювання (далі – СЗГ). Першим кроком розроблення стратегії фірми є визначення відповідних секторів ринку та дослідження їх поза зв'язком зі структурою фірми та її поточною діяльністю. Результатом аналізу є оцінка перспектив, що можуть відкритися на ринку будь-якому конкуренту з точки зору зростання, норми прибутку, стабільності і технології. Другий крок – вирішення питання про те, як дана фірма має намір конкурувати з іншими у відповідній царині.

На підприємствах США для розроблення та реалізації стратегії створюється управлінська структура, що не збігається з організаційною структурою фірми. Основною ланкою цієї системи є СЗГ, що включають виробничі відділення за такими ознаками: спільність ринків збуту, однотипність і взаємозамінність продукції; забезпеченість ресурсами для її розроблення, виробництва і реалізації; наявність порівнянних за профілем і потенціалом конкурентів. Кількість СЗГ в компаніях США значно менше кількості виробничих відділень. Наприклад, у компанії “Вестінгауз-електрик” 110 виробничих відділень об'єднано в 37 СЗГ [3].

Головними критеріями створення СЗГ всередині фірми є ефективність розвитку стратегічного напрямку; ефективне використання технології; високий рівень рентабельності.

Приймаючи рішення про створення СЗГ, насамперед визначають потреби, які потрібно задовольняти, перехід до нових технологій, а також типи клієнтів. Різні категорії клієнтів (кінцеві споживачі, промисловці, державні організації) зазвичай розглядаються як різні СЗГ і визначаються показниками росту, рентабельності, нестабільності, факторів успіху. Визначальними факторами є: фаза розвитку попиту, розміри ринку, купівельна спроможність, торговельні бар'єри, звички покупців, склад конкурентів, інтенсивність конкуренції, канали збуту, державне регулювання, нестабільність в країні – економічна, технологічна, соціально-політична. Перераховані фактори можуть бути зовсім різними в різних країнах. Проте якщо показники і перспективи майже збігаються в двох або більше країнах, їх розглядають як одну СЗГ [3].

Система запровадження стратегічного підходу в менеджменті виникла на підприємствах Японії набагато раніше, ніж в американських і західноєвропейських компаніях, і застосовується значно ширше. Особлива увага надається розробленню цілей, які потім складають основу довгострокового планування.

Важливу роль у стратегічному управлінні на японських підприємствах відіграють взаємовідносини материнської компанії з її філіями і дочірніми компаніями. Особливо це стосується визначення цілей розвитку, які диференціюються залежно від характеру діяльності підконтрольних компаній. Наприклад, у філіях і дочірніх компаніях, орієнтованих на внутрішній ринок, мета встановлюється з погляду материнської компанії за такими показниками: обсяги продажу, прибуток, стійкість, зміцнення престижу торговельної марки. Для філій і дочірніх компаній, орієнтованих на ефективність виробництва, мета встановлюється з погляду філій за такими показниками, як обсяги продажу, прибуток, стійкість, внесок у розвиток країни. Для філій, орієнтованих на ресурси в цілому, – за обсягами продажу, прибутком, стійкістю, часткою на світовому ринку.

На японських підприємствах, які успішно функціонують, близько 21 % продажів припадає на нові товари, розроблені за попередні п'ять років, що забезпечує їм 23 % прибутку [3]. Отже, можна встановити прямий зв'язок між запровадженням стратегічного підходу та ефективністю менеджменту за кордоном.

Запровадження стратегічного підходу в менеджменті на вітчизняних підприємствах дозволяє гнучко та оперативно реагувати на зміни в конкурентному середовищі, орієнтує діяльність на ці трансформації, що забезпечує досягнення поставлених цілей та виживання в довгостроковій перспективі.

Основною ідеєю стратегічного управління є розроблення й реалізація успішної стратегії. Важливою складовою цього процесу є організація діяльності команди менеджерів-стратегів, які займають унікальні позиції, керуючи підприємством у цілому. Їхні обов'язки значно відрізняються від роботи функціональних менеджерів, які забезпечують реалізацію окремих функцій бізнесу (персонал, постачання, виробництво, продаж, обслуговування клієнтів, облік). Усе це потребує достатнього рівня знань, компетентностей та практичного досвіду щодо можливостей запровадження найкращих практик та передового досвіду стратегічного управління.

На сьогодні недостатність використання переваг стратегічного підходу на вітчизняних підприємствах зумовлена не тільки нестабільністю політичної та економічної ситуації в країні, а й невідповідністю філософії підприємств до ринкових умов. Наприклад, керівниками часто формується погляд із майбутнього в теперішній час, розробляються рекомендації на короткостроковий період щодо досягнення результатів у майбутньому з урахуванням змін в навколишньому середовищі, досить часто не конкретизуються середньо- та довгострокові дії на майбутнє, відсутня проактивність дій.

Вітчизняні підприємства використовують здебільшого короткострокові плани розвитку. Це пояснюється багатьма чинниками: відсутністю стратегічного потенціалу, фінансування, недосконалістю державної економічної політики тощо. Обладнання, технології підприємств мають дуже великий ступінь зношення, фізично і морально застаріли, що теж не сприяє запровадженню інноваційних змін [1].

Серед чинників, що перешкоджають використанню стратегічного планування у практичній діяльності вітчизняних підприємств вагоме місце посідає нестабільність зовнішнього оточення (таблиця).

## Розподіл відповідей керівників щодо перешкод використання переваг стратегічного управління на підприємствах, % [7, с. 38–41]

<i>Перешкоди</i>	<i>м. Київ</i>	<i>м. Вінниця</i>	<i>м. Львів</i>	<i>м. Одеса</i>	<i>м. Харків</i>
1. Швидка мінливість зовнішнього середовища	71,4	34,45	47,1	57,9	40,9
2. Недоцільність у сучасних умовах	7,1	41,4	23,5	21,1	26,8
3. Відсутність спеціалістів-стратегів	21,4	24,1	17,6	5,2	12,2
4. Недосконалість методичного забезпечення	7,1	–	11,8	15,8	27,3

Вищезазначені бар'єри та проблеми не єдині, що стоять на шляху до якісного стратегічного бізнес-управління в Україні. Чимало підприємств, навіть розробивши стратегію, не здатні її реалізувати. Причина цього – припущення саме методологічних помилок, серед яких є такі:

1. Спрощення процесу стратегічного планування, неповноцінне дослідження ринку та ігнорування впливових факторів.
2. Відсутність чітких часових рамок, відповідальних осіб та критеріїв оцінювання реалізації стратегії.
3. Нехтування розподілом ресурсів компанії та програмуванням фінансових результатів.
4. Використання застарілих методів та інструментів стратегічного управління [5].

Зокрема, спрощення процесу стратегічного планування, неповноцінне дослідження ринку та ігнорування впливових факторів веде до створення нереальних, завищених планів. У такому разі планування розвитку стратегії підприємства при узагальненому прогнозуванні не дає можливості реагувати на зміни в навколишньому середовищі, часто лише постачаючи інформацію про екстраполяцію тенденцій минулих періодів. Якщо прогнози виявляються нечіткими, а всю діяльність підприємства цілком їм підпорядковано, реальні збитки від втрачених можливостей можуть бути досить значними. Однак якщо вони будуть достовірними, то забезпечать значний прибуток тільки в тому разі, якщо конкуренти не застосують аналогічні стратегії планування [6].

Факторами, що доповнюють недосконалість системи стратегічного управління на підприємствах України, є:

- недосконалість формування й реалізації довгострокових дій, спрямованих на підтримку чинного стану підприємства і покращання ефективності його діяльності в майбутньому;
- відсутність комплексності системи стратегічного планування на підприємстві з орієнтацією на короткостроковий ефект та розвиток бізнесу.

Наслідками безсистемного управління стратегічним розвитком підприємств є: поглиблення системної кризи, а в деяких випадках і кризи стратегічного розвитку на підприємствах, “з’їдання” капіталу, зменшення ефективності використання обігових коштів, відставання підприємств у технічному плані, збої у виконанні виробничої програми тощо [1].

Поряд з тим варто враховувати і той факт, що запровадження стратегічного підходу на вітчизняних підприємствах має і свої обмеження:

- стратегічне управління не дає точної картини опису майбутнього;
- стратегічне управління неможливо звести до конкретних процедур, це, скоріше, філософія, ідеологія бізнесу, і кожний менеджер розуміє її по-своєму. Усе залежить від здатності керівництва компанії генерувати ідеї та втілювати їх на практиці;
- стратегічне управління потребує значних витрат часу і ресурсів; для постійного моніторингу змін у зовнішньому середовищі та розроблення гнучкого плану потрібні додаткові служби, які будуть цим займатися;
- стратегічне управління через неправильно обрану стратегію може призвести до негативних наслідків, а іноді навіть і до краху бізнесу;
- стратегічне управління без конкретного плану реалізації та відповідних дій не є результативним [7].

Проблеми стратегічного управління в діяльності українських підприємств необхідно вирішувати менеджерам з усвідомленням того, що для отримання бажаного результату потрібно одночасно досягати як поточних, так і стратегічних завдань. Наприклад, у новостворених підприємствах керівництво є настільки зайнятим поточними питаннями, що не має змоги займатися плануванням діяльності (а тим паче – довгостроковим), а в дійових – менеджери відмовляються складати плани, аргументуючи це тим, що раніше цілком без них обходилися. Причинами також є складність і швидка зміна ринкових процесів, зокрема збільшення розмірів підприємств, ускладнення форм їхньої діяльності, нестійкість зовнішнього середовища тощо. А до цього треба ще додати і те, що єдиного рецепту оптимального управління підприємством не існує. Отже, треба обирати той тип, який найбільше відповідає певному виду проблем [6].

Як показує зарубіжний досвід, більшість успішних підприємств регулярно розробляють стратегію свого розвитку. Основним завданням такого управління є забезпечення досягнення прибутку не тільки сьогодні, але і в тривалій перспективі. При цьому, на нашу думку, стратегічна проблематика вітчизняних підприємств має пов'язуватися не стільки з нарощуванням прибутків на основі завоювання нових ринків, скільки з антикризовим керуванням в умовах нестабільності економіки. Актуалізація необхідності запровадження стратегічного підходу на вітчизняних підприємствах підтверджується також різними причинами і мотивами кризових явищ стосовно:

- фінансування (занадто висока частка позичкового капіталу);
- постачання (втрата постачальників);
- виробництва (застарілі технології);
- наукових розробок і конструювання (відсутність власних патентів);
- керування (негнучкий менеджмент);
- організації (негнучка ієрархічна структура);
- персоналу (висока плинність, недостатня мобільність) [8].

Тому, щоб знизити негативний вплив вищенаведених проблем, формування стратегії розвитку підприємства має охоплювати такі основні складові:

1) усвідомлення місії підприємства. Оцінювання загального періоду формування стратегії, головною умовою якого є передбачуваність розвитку економіки в цілому та кон'юнктури споживчого ринку зокрема;

2) визначення стану зовнішнього середовища та ступеня його впливу на діяльність підприємства. Формування ефективних форм взаємодії із

зовнішнім середовищем та інтегрованих взаємозв'язків у внутрішньому середовищі підприємства;

3) вибір визначальної стратегічної моделі розвитку підприємства з урахуванням стадії його життєвого циклу;

4) формування системи стратегічних цілей підприємства з урахуванням визначальної стратегічної моделі розвитку підприємства;

5) конкретизація цільових показників стратегічного управління розвитком підприємства за періодами реалізації та формулювання політики стратегічного управління за найбільш важливими напрямками діяльності підприємства;

6) прогнозування сценаріїв розвитку ринків функціонування підприємства з урахуванням чинників зовнішнього середовища, розроблення альтернативних стратегій розвитку підприємства та сценаріїв їхньої реалізації;

7) розроблення найбільш ефективних шляхів реалізації стратегічних цілей і політики стратегічного управління розвитком підприємства;

8) оцінювання розробленої стратегії розвитку підприємства, моніторинг перебігу реалізації стратегії та коригування стратегії розвитку в умовах мінливого середовища [4].

Тому запровадження системи стратегічного управління в Україні і є об'єктивно необхідним процесом у сфері організації управління бізнесом, який підвищує готовність підприємств адекватно діяти і враховувати непередбачувані зміни та сприяє обґрунтованому, узгодженому досягненню коротко-, середньо- та довгострокових завдань [8].

Сьогодні підприємства України потребують запровадження стратегічного підходу в менеджмент через інтегрованість та послідовних дій, спрямованих на довгострокові якісні зміни. Керівники мають зосередити увагу на ефективному управлінні стратегічними можливостями підприємств через всебічну реалізацію внутрішнього потенціалу підприємства в зовнішньому оточенні. Формування й реалізація стратегії завжди дає змогу поводитись виважено і впевнено як у своєму бізнесі, так і в ринковому конкурентному середовищі в цілому, що збільшує ймовірність досягнення ними поставленої мети. Запровадження стратегічного підходу в менеджменті на вітчизняних підприємствах сприятиме швидшому досягненню поставлених цілей, формуванню проактивної політики реагування, підвищенню конкурентоспроможності та ефективності діяльності. На нашу думку, не менш важливою в цьому процесі має бути роль держави, яка повинна відігравати роль мотиватора, розробляючи цілісну систему стратегічних документів на державному, регіональному та місцевому рівнях, які є гарантом визначених перспектив та орієнтиром майбутнього розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Данилюк В. О. Загальні проблеми стратегічного управління технічним розвитком підприємств України. URL: [www.lib.nau.edu.ua](http://www.lib.nau.edu.ua).
2. Завадяк Р. І., Бойко Я. М., Гопак Н. М. Стан стратегічного управління на підприємствах з виробництва одягу. URL: [dspace.uzhnu.edu.ua](http://dspace.uzhnu.edu.ua).
3. Зарубежный опыт стратегического управления. URL: <http://diplomukr.com.ua/news/2009/03/16/493>.
4. Мізюк Б. М. Особливості стратегічного управління підприємством // Фінанси України. 2012. № 12. С. 56–62.
5. Мокіна Ю. В., Кавуненко О. М. Проблеми стратегічного менеджменту великого та середнього бізнесу в Україні // Вісник Вінницького політехнічного інституту. 2013. № 3. С. 22–27.

6. Пономаренко В. С. Стратегічне управління підприємством: монографія / Наук.-досл. центр індустр. проблем розвитку НАН України. Харків: ИНЖЕК, 2006. 526 с..

7. Свірідова С. С., Стойловська О. М. Проблеми стратегічного управління підприємством // Вісник Хмельницьк. нац. ун-ту. 2011. № 6. С. 290–292.

8. Соколюк І. Р. Проблеми стратегічного управління на підприємствах України та шляхи їх вирішення/ URL: <http://wp.viem.edu.ua/konf7/art.php?id=0313>.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

УДК:336

## **УПРОВАДЖЕННЯ ГЕНДЕРНО ОРІЄНТОВАНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**Даудова Г. В.,**

*к.держ.упр., доц., доцент кафедри політології та філософії,  
Харківський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України;*

**Таукешева Т. Д.,**

*к.е.н., доц., заслужений економіст України,*

*заступник Харківського міського голови – директор Департаменту бюджету і фінансів  
Харківської міської ради,  
м. Харків*

Висвітлено сучасний стан упровадження гендерно орієнтованого бюджетування та передумови інтегрування гендерної складової в бюджетний процес. Розглянуто гендерні бюджетні ініціативи, що спрямовані на складання гендерних бюджетів у практичній площині. Запропоновано засоби втілення гендерної компоненти в усі сфери діяльності, що дозволяють збалансувати інтереси та потреби жінок і чоловіків під час планування видатків у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, молодіжної політики, фізичної культури і спорту тощо.

**Ключові слова:** реформування публічних фінансів, гендерні бюджетні ініціативи, гендерно-орієнтоване бюджетування, бюджетний процес, гендерний підхід.

**Daudova G. V.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,*

*Associate Professor of Politicalology and Philosophy Department, KRI NAPA;*

**Taukeshева T. D.,**

*PhD in Economics, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine, Deputy Mayor of Kharkiv,  
Director of Budget and Finance Department, Kharkiv City Council,  
Kharkiv*

### **INTRODUCTION OF GENDER ORIENTED BUDGETING IN UKRAINE**

The current introduction of gender-oriented budgeting and prerequisites for the gender component integration into budgeting process have been elucidated. Gender budgeting initiatives are considered from the perspective of practical gender budgeting. The paper considers methods that help to implement the gender component into all spheres of activity which allows balancing male and female interests during tax planning in education, health care, social security and social welfare, youth policy, physical culture and sports, and other spheres.

**Key words:** public finance reform, gender budgeting initiatives, gender-oriented budgeting, budgeting process, gender approach.

Суспільний розвиток України визначається під гаслами демократії та гармонійного розвитку особистості. Нові орієнтири розвитку країни на глобальну перспективу, ключові цілі та завдання щодо гармонійного

© Даудова Г. В., Таукешева Т. Д., 2017



партнерства в суспільстві, переорієнтація втілення гендерних підходів як складової утвердження демократії спонукають до кардинальних змін у стратегії досягнення гендерної рівності крізь призму гендерно орієнтованого бюджетування. У зв'язку з цим упровадження гендерних принципів у бюджетний процес та забезпечення потреб чоловіків і жінок є пріоритетними напрямками реалізації цього питання, а створення ефективного інструменту досягнення гендерної рівності підкреслює актуальність однієї з основних проблем – ефективності використання бюджетних коштів.

Питання гендерного бюджетування є проблематичним напрямом пошуків багатьох зарубіжних і вітчизняних науковців. У вітчизняній науковій літературі зосередження уваги до гендерної проблематики у сфері управління фінансами знайшло відображення в монографії колективу авторів за редакцією Л. Лобанової [3]. Гендерне бюджетування як інструмент підвищення ефективності використання бюджетних коштів, забезпечення гендерної рівності та справедливого розподілу бюджетних видатків за статевою ознакою досліджено Ю. Остріценко та Н. Корнієнко [11]. Запровадження гендерного бюджетування на рівні місцевих бюджетів запропоновано в наукових працях Ж. Белец, О. Голинської.

Проте втілення комплексного гендерного підходу при формуванні видатків бюджету різного рівня, упровадження методів та методологій гендерного бюджетування в українській практиці відсутні.

Висвітлення змісту гендерного бюджету, умов та механізмів реалізації гендерного підходу в бюджетному процесі, а також засобів упровадження гендерно орієнтованого бюджетування є метою статті.

Гендерна політика є складовою діяльності будь-якої сучасної демократичної держави, що спрямована:

- на розроблення гендерних стратегій і способів їхнього досягнення;
- цілеспрямоване розроблення планів та програм втілення гендерних стратегій;
- імплементацію гендерного конструкту в усі сфери суспільного життя;
- розроблення державних механізмів забезпечення гендерної рівності в суспільстві, узгодження їх із громадськістю;
- проведення гендерної експертизи чинного законодавства;
- здійснення державної політики щодо гендерної рівності;
- сприяння науковим установам у розробленні гендерних проблем і проведення гендерного аналізу соціальних процесів в країні.

Трансформація гендерної політики була прийнята багатьма країнами світу на початку 1990-х рр. Її зміст розкривається в розумінні того, що у процесі соціальної комунікації та в соціальних діях беруть участь обидві статі, і запровадження політики в інтересах однієї з них призводить до занедбання інтересів іншої.

Запровадження гендерної політики в сферу бюджету і фінансів пов'язано з гендерними дослідженнями, які акцентували увагу на тому, що поняття “гендер” є в першу чергу соціальним конструктом і має враховувати комплексну реалізацію інтересів обох статей.

Енциклопедичний словник з державного управління визначає гендерну політику як “сукупність теоретичних принципів і практичних заходів, які розробляються й реалізуються державою у сфері взаємовідносин між статевими групами суспільства з метою забезпечення певних можливостей для чоловіків і жінок у використанні економічних і соціально-політичних прав” [4].

Наступним кроком у наповненні змісту гендерної політики у світі було запровадження терміна “гендерна пріоритетизація” (або гендерний мейнстримінг) [9]. Експертами Міжнародного центру перспективних досліджень це визначення розглядається як (ре)організація, вдосконалення, формування та оцінювання політичних процесів у такий спосіб, щоб учасники та учасниці процесу прийняття політичних рішень використовували гендерний підхід в усіх галузях політики і на всіх етапах [9].

Гендерний підхід являє собою процес оцінювання будь-якого напряму державної політики, у т. ч. законодавства, державних стратегій і програм у всіх сферах і на всіх рівнях, з точки зору його впливу на жінок і чоловіків. Такий підхід ґрунтується на умовах, за яких інтереси і досвід жінок, так само, як і чоловіків, є невід’ємним критерієм при розробленні загальної концепції, здійсненні моніторингу й оцінюванні всіх напрямів державної політики і програм у політичній, економічній і суспільній сферах, для того щоб результати здійснення цієї політики були однаково справедливими для жінок і чоловіків.

Упровадження гендерного підходу передбачає забезпечення умов щодо:

- рівної участі жінок і чоловіків у справедливому розподілі ресурсів, у процесах прийняття рішень на всіх рівнях влади;
- урахування думки жінок і чоловіків при визначенні політики, результати якої впливають на їхнє життя;
- формування та реалізації державної гендерної політики в усіх сферах суспільного життя на підставі даних, деталізованих за статтю.

Механізмами реалізації гендерного підходу є:

- забезпечення гендерною інформацією, тобто інформацією про суспільно-політичне та соціально-економічне становище чоловіків та жінок у країні;
- використання гендерного аналізу як засобу розуміння соціальних процесів і реагування на них шляхом прийняття справедливих рішень;
- втілення стандартів гендерного паритету, що передбачає свідому діяльність, яка ґрунтується на взаємній повазі до різних поглядів і позицій.

У контексті європейського втілення політики гендерної пріоритетизації Європейська Комісія застосовує подвійний підхід (dual approach) [12]: втілення політики “гендерної пріоритетизації” [1] (gender mainstreaming) та ініціювання спеціальних заходів (specific measures).

Гендерна пріоритетизація застосовується для здійснення гендерного оцінювання бюджету під час його формування та виконання. З метою досягнення гендерної рівності гендерний підхід враховується на всіх стадіях бюджетного процесу.

Спеціальними заходами в гендерній політиці Європейського Союзу є законодавство, інформаційно-просвітницькі кампанії, фінансові програми, мета яких полягає в розв’язанні конкретних проблем [9].

У вітчизняній науковій літературі поняття “гендерний бюджет” використовується з початку 2000-х рр. Однак широкого розповсюдження цей термін не отримав, його визначення в енциклопедіях і словниках не з’явилося.

Зміст поняття “гендерний бюджет” наведено в аналітичному звіті Міжнародного центру перспективних досліджень “Потенціал України та його реалізація” в рамках проекту “Спроможність до аналізу соціально-економічних результатів і потенціалу”. Керівник цього проекту О. Романюк визначає, що “гендерний бюджет – це бюджет, який враховує планування

ресурсів країни з урахуванням доходів бюджету, які формуються за рахунок жінок та чоловіків та видатків бюджету, які розподіляються на жінок та чоловіків, спрямований на аналіз будь-яких видів державних видатків або методів залучення державних коштів з урахуванням гендерної компоненти, визначаючи наслідки та впливи виконання бюджетних рішень на осіб жіночої та чоловічої статі” [6].

У процесі формування прикладних наукових досліджень гендерно орієнтоване бюджетування розглядається як “метод, який спрямований на інтеграцію гендерної складової в бюджетний процес на всіх рівнях бюджетної системи. Гендерно орієнтоване бюджетування спрямоване на реструктурування доходів і видатків бюджету таким чином, щоб потреби, інтереси та пріоритети громадян обох статей, а також жінок і чоловіків у різних групах суспільства були рівною мірою враховані у процесі формування державного та місцевих бюджетів” [5].

Дослідники Ю. Остріщенко та Н. Корнієнко підкреслюють, що “гендерне бюджетування... містить у собі процеси та інструменти, за допомогою яких ураховують специфічні інтереси різних соціальних та вікових категорій у процесі розподілу державних ресурсів на всіх рівнях” [11].

Усвідомлення важливості гендерного бюджетування в Україні пов'язано з проведенням різноманітних гендерних бюджетних ініціатив – гендерного аналізу міського бюджету м. Харкова, бюджетів Черкаської, Херсонської, Полтавської та інших областей, співпраці з міжнародними організаціями гендерного орієнтування тощо. Реалізацією спільних програм і пілотних проектів доведено доцільність застосування в бюджетній політиці гендерного компонента та створено передумови інтегрування гендерної складової в бюджетний процес.

Підґрунтям здійснення заходів щодо упровадження гендерно орієнтованого бюджетування виступають Бюджетний кодекс України, Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки”.

Складові гендерного бюджетування містить принцип справедливості і неупередженості бюджетної системи України, що будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами [2].

Досягнення паритетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства передбачено шляхом виконання загальнодержавних та регіональних програм з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [7].

Пріоритетними напрямками ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави в середньо- та довгостроковій перспективі, визначено підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики, забезпечення ефективного виконання державного бюджету, підвищення рівня прозорості та підзвітності в управлінні державними фінансами [8].

Крім того, Україна ратифікувала міжнародні правові акти, пов'язані з забезпеченням рівності чоловіків і жінок, які окреслюють зобов'язання щодо врахування гендерного підходу в бюджетних рішеннях.

З 2011 р. в Україні розпочато процес втілення гендерного аспекту в бюджети та програми. За ініціативою Міністерства фінансів України Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в рамках реалізації пілотного проекту “Гендерне бюджетування на місцевому рівні” (2011–2012 рр.) коштом Шведського агентства з питань міжнародного співробітництва та розвитку (SIDA) визначені теоретико-методологічні засади гендерного бюджетування, розроблені рекомендації та наведені інструменти упровадження гендерної складової.

Для збільшення обсягу і підвищення ефективності використання донорської допомоги та національних ресурсів на виконання національних зобов'язань із гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок з 2012 по 2015 рр. Структурою “ООН-Жінки” здійснена програма “Підвищення відповідальності щодо фінансування гендерної рівності”.

На підвищення економічної ефективності витраток бюджету і прозорості бюджетних коштів шляхом застосування гендерно орієнтованого бюджетування, що розглядається як один із напрямів реформування публічних фінансів в Україні, спрямований проект “Гендерне бюджетування в Україні” (2014–2018 рр.). Цей проект упроваджується за допомогою міжнародних консультаційних компаній Indevelop, CPM та HIPAC і фінансується SIDA.

Бенефіціаром проекту “Гендерне бюджетування в Україні” виступає Міністерство фінансів України, котре очолює процес упровадження гендерного бюджетування та координує співпрацю галузевих міністерств і регіонів з цього питання.

Здобутком проекту повинно стати інтегрування середньострокового бюджетування з урахуванням принципів гендерного аспекту як аналітичної категорії, що посилює результати бюджетної політики в контексті управління фінансовими ресурсами.

Перші досягнення цієї реформи викладені Міністерством фінансів України в публікації “Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів”.

Орієнтуючись на міжнародну практику, упродовж 2016 р. робочими групами з гендерного бюджетування Міністерства освіти і науки України, Міністерства молоді та спорту України, Дніпропетровської, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Миколаївської, Харківської, Херсонської, Чернівецької, Черкаської областях та м. Києва проведений гендерний бюджетний аналіз 26 програм, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів у галузі освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, молодіжної політики, фізичної культури і спорту.

Апробація роботи з гендерно орієнтованого бюджетування на рівні цих пілотних галузевих міністерств і областей визначила, що результативність їх залежить від чітко визначеної компетенції щодо гендерної компоненти своєї діяльності. Така компетенція охоплює: розроблення гендерної політики за горизонталлю та вертикаллю; координацію дій, спрямованих на упровадження гендерних принципів у законодавство, державну політику, програми і проекти; збирання й поширення дисагрегованих даних та інформації з гендеру для планування цілей, контролю й оцінювання діяльності; моніторинг впливу програм і політики на гендерну рівність; розвиток методів і засобів оцінювання впливу гендеру; дотримання основних принципів гендерно

орієнтованого бюджетування; організацію інформаційних кампаній з метою зосередження громадської думки на гендерних проблемах тощо.

У процесі реалізації початкових етапів проекту “Гендерне бюджетування в Україні” наведено понятійний апарат державної гендерної політики з авторською дефініцією змісту поняття: “...гендерно-орієнтоване бюджетування – це застосування комплексного гендерного підходу в бюджетній політиці та бюджетному процесі на державному й місцевому рівнях, що включає розподіл бюджетних коштів за гендерним принципом, а також спричиняє посилення прозорості та підконтрольності. Гендерно-орієнтоване бюджетування – це спосіб бюджетування, у центрі якого конкретні люди – жінки та чоловіки з різних соціальних та демографічних груп” [10].

Поряд з цим розгортання пілоотної роботи на рівень комплексного упровадження цього проекту також має за мету висвітлення принципів гендерно орієнтованого бюджетування [ 13 ]:

- розуміння гендеру – знання того, як гендер та гендерні відносини побудовано у суспільстві та як їх оцінює Уряд. Такий принцип є відправною точкою у роботі щодо виправлення гендерної нерівності та у напрямі рівного суспільства;

- політична воля (прихильність), що продемонстрована політичними лідерами, – встановлення бачення та забезпечення роботи з гендерної рівності на довгострокову перспективу;

- встановлення нових вимог до системи збору статистичних даних – суттєві недоліки щодо збору даних перешкоджають проведенню гендерно чутливого аналізу. Дані з розбивкою по статях є необхідною передумовою для оцінювання впливу гендерної політики;

- прозорість, партнерство і співробітництво між фахівцями з бюджетування та експертами в галузі гендерної рівності, а також участь зацікавлених сторін поза Урядом (громадянського суспільства та зовнішніх експертів) на всіх етапах діяльності.

Упровадження проекту у практичній площині передбачає застосування Міністерством фінансів України гендерно орієнтованого бюджетування в бюджетний процес на державному і регіональному рівні та забезпечення підготовки першого гендерно орієнтованого бюджету в Україні на 2019 р.

Гендерно орієнтоване бюджетування є новим підходом до процесу реформування системи управління державними фінансами в Україні та спрямоване на вдосконалення бюджетного процесу. Урахування принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у фінансовій сфері передбачає здійснення необхідних змін у нормативно-правових актах, що використовуються в бюджетному процесі на державному і місцевому рівнях. Введення гендерної компоненти до формування та виконання бюджету повинне супроводжуватися широкомасштабною аналітичною роботою, фаховим моніторингом усіх сфер життя суспільства за статтю, запровадженням механізму регулювання гендерних відносин, створенням інформаційних порталів щодо актуалізації питання гендерної рівності.

#### Список використаних джерел

1. Англо-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу. Київ: К.І.С., 2007. С. 105.
2. Бюджетний кодекс України: офіц. текст: станом на 29 берез. 2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov>. (Дата звернення : 29.03.2017. Назва з екрану).

3. Гендерні стратегії сталого розвитку України / за ред. Л. С. Лобанової. Київ: Фенікс, 2004. 432 с.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
5. Посібник для працівників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування "Гендерно-орієнтоване бюджетування: аналіз програм, які фінансуються з бюджету, з позицій гендерної рівності" / за ред. О. Кисельової, М. Босніч, О. Давліканової. Доступне в PDF: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/11557.pdf>.
6. Потенціал України та його реалізація: аналіт. звіт Міжнар. центру перспектив. досліджень / підготовл. у рамках проекту "Спроможність до аналізу соц.-екон. результатів і потенціалу", що здійснюється в партнерстві з Conference Board of Canada за фін. підтримки Канад. агенції міжнар. розвитку (CIDA); кер. проекту к.держ.упр. Ольга Романюк. Київ, 2009. 69 с.
7. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 верес. 2005 р. № 2866-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov>. (Дата звернення 23 берез. 2017 р. Назва з екрану).
8. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. URL: <http://zakon3.rada.gov>. (Дата звернення 23 берез. 2017 р. Назва з екрану).
9. Публікація Міжнародного центру перспективних досліджень "Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики". Доступне в PDF: [http://icps.com.ua/assets/uploads/files/gender\\_block\\_20150518\\_interactive\\_stronger\\_together.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/files/gender_block_20150518_interactive_stronger_together.pdf).
10. Публікація Міністерства фінансів України "Гендерний бюджетний аналіз програм, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів". Доступне в PDF: [http://grbproject.org/upload/docs/Analiz\\_buklet\\_2016.pdf](http://grbproject.org/upload/docs/Analiz_buklet_2016.pdf).
11. Остріченко Ю. В., Корнієнко Н. М. Гендерне бюджетування на місцевому рівні як інструмент підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Доступне в PDF: [http://www.ed.ksue.ua//ER/knt/ee153\\_75/e153ost.pdf](http://www.ed.ksue.ua//ER/knt/ee153_75/e153ost.pdf).
12. Gender Equality in the European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. P. 7.
13. Handbook "Gender Budgeting: practical implementation" S. Quinn, 2009.

*Надійшла до редколегії 19.04.2017 р.*

УДК 351:332.122

## **ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

**Круглов В. В.,**

*к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту,  
Харківський торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету;*

**Стадник В. В.,**

*магістрант,  
Харківський торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету,  
м. Харків*

Розглянуто особливості законодавчого регулювання регіонального розвитку та пріоритетні сфери державної регіональної політики. Запропоновано вирішувати проблематику розвитку регіонів за рахунок державно-приватного партнерства як дієвого інструмента стимулювання економічного розвитку.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, приватний бізнес, партнерство, державне регулювання, регіон, ефективність, проект.

© Круглов В. В., Стадник В. В., 2017

**Kruglov V. V.,**  
*PhD in Public Administration, Associate Professor of department of management,  
Kharkiv Institute of Trade and Economy of Kiev National University of Trade and Economy;*  
**Stadnyk V. V.,**  
*Magistrate,  
Kharkiv Institute of Trade and Economy of Kiev National University of Trade and Economy,  
Kharkiv*

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A TOOL FOR REGIONAL DEVELOPMENT**

The article presents the peculiarities of legal regulation of regional development. Priority areas of national regional policy are considered. The solution of regional development problems through public-private partnerships as an effective tool for stimulating economic development is proposed.

**Key words:** public-private partnership, private business, partnership, government regulation, region, efficiency, project.

Підвищення ролі регіону в розвитку держави, розширення механізмів управління на регіональному та місцевому рівнях віддзеркалюють сучасний етап управлінських трансформацій в Україні. Досягнення стратегічних цілей розвитку регіонів передбачає пошук ефективних інструментів, одним з яких може бути державно-приватне партнерство (ДПП). Світовий досвід реалізації проектів ДПП дозволяє визнати зазначений підхід до взаємодії держави та суб'єктів підприємницької діяльності досить перспективним і прийнятним у вітчизняних реаліях. Складні умови інфраструктурної розбудови, необхідність модернізації житлово-комунального господарства, підвищення стандартів якості надання публічних послуг, обмежені можливості місцевих бюджетів змушують шукати альтернативу класичним підходам до регіонального розвитку. Поєднання можливостей держави та приватного власника в багатьох сферах у межах державно-приватного партнерства має можливості стимулювати соціально-економічний розвиток на рівні регіонів.

Питанням державно-приватного партнерства присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні науковці – В. Варнавський, Р. Кундрик, В. Добровольський та ін. Різні аспекти регіонального розвитку розглядали А. Гуменюк, Г. Мелеганіч, Ю. Петрушенко та ін. Враховуючи праці зазначених вчених, слід зазначити, що питання особливостей застосування державно-приватного партнерства як інструмента регіонального розвитку вимагає додаткового розгляду.

Мета дослідження полягає у визначенні особливостей державно-приватного партнерства як інструмента регіонального розвитку в сучасних умовах.

Посилена увага до системи управління на регіональному рівні відбиває тенденції в зміні розподілу владних повноважень в Україні. Починаючи з середини 90-х рр. минулого століття, коли Україною були взяті зобов'язання щодо розвитку регіональних та місцевих демократичних принципів, до концепції останніх років, що отримала назву децентралізації, наша держава поступово вдосконалює систему регіонального управління шляхом передання повноважень центральних органів влади на рівень місцевих громад. Владні повноваження, у свою чергу, підсилюються фінансовою децентралізацією, що створює можливості поступового збільшення кількості інфраструктурних проектів на регіональному та місцевому рівні.

Управління регіональним розвитком вимагає розроблення відповідної державної політики, що спрямована на упровадження дієвих механізмів

управління соціально-економічним та культурним розвитком регіону з урахуванням особливостей регіону та балансу загальнодержавних і місцевих потреб.

Регіональний розвиток є динамічним процесом з поступальним змістом, що характеризується прогресивними змінами внутрішньої соціально-економічної структури регіону в напрямі її вдосконалення та раціоналізації та приводить до формування регіону як стійкої просторової системи, що раціонально використовує свій внутрішній потенціал, гармонійно співіснуючи з навколишнім середовищем [1].

В Україні питання регіонального розвитку перебуває в постійному опрацюванні, результатом чого є прийняття нормативно-правових актів, що регулюють засади регіональної політики та стратегію розвитку регіонів. Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. (далі – Стратегія) [2]. Розроблення Стратегії було визначене багатьма чинниками, серед яких можна виділити: недосконалість державної політики у сфері розвитку регіонів; ризики, пов'язані із зовнішнім впливом на державу; урбанізація та депопуляція сільських територій; фінансово-економічна криза; потреба в сучасному стратегічному документі, що враховує європейські стандарти.

Стратегія регіонального розвитку окреслила цілі державної регіональної політики та основні завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які повинні вирішувати завдання підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, забезпечити територіальну соціально-економічну інтеграцію і просторовий розвиток та здійснення ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку.

Пріоритетними сферами державної регіональної політики є:

- транспорт та інфраструктура;
- економічний розвиток та інвестиції;
- підприємництво і регуляторне середовище;
- конкурентна політика;
- ринок праці;
- освіта і наука;
- інноваційна діяльність.

Стратегія передбачає використання державно-приватного партнерства як ключового інструменту стимулювання місцевого економічного розвитку. ДПП може бути задіяно для модернізації та оптимізації роботи всіх сфер транспорту загального користування, враховуючи значне залучення коштів від приватних інвесторів. Розвиток державно-приватного партнерства передбачається шляхом посилення взаємодії в системі «органи місцевого самоврядування – бізнес – територіальна громада»; удосконаленням чинних нормативно-законодавчих актів; утворенням консультаційних центрів із питань державно-приватного партнерства на загальнодержавному та регіональному рівні, а також уповноважених органів, відповідальних за упровадження державно-приватного партнерства в Україні, визначенням функцій, завдань та обов'язків таких органів; створенням системи моніторингу стану реалізації інвестиційних проектів та здійсненням контролю їхньої реалізації; забезпеченням створення системи підготовки фахівців із питань управління інвестиційними проектами.



Фінансове забезпечення реалізації Стратегії залежить від забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, приватними суб'єктами господарювання та інститутами громадянського суспільства на засадах державно-приватного партнерства для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на розвиток регіональної інфраструктури, підвищення якості життя населення, покращання стану навколишнього природного середовища [2].

Закон України "Про засади державної регіональної політики" [3] визначив основні засади державної регіональної політики, що є частиною внутрішньої політики України. Відповідно до зазначеного Закону, регіональний розвиток є процесом соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах.

Законом визначений також об'єктний та суб'єктний склад регіональної політики та окреслені основні пріоритети, що спрямовані на таке:

- стимулювання та підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для розбудови середовища існування та зростання якості людського життя;
- мінімізацію територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;
- формування конкурентоспроможності регіонів (розроблення та реалізація програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій);
- урахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля в регіонах;
- запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів [3].

Отже, вітчизняне законодавство визначило політику розвитку регіонів та основні стратегічні напрями реалізації завдань регіонального розвитку на найближчий період. У цьому напрямі Україна вже зробила певні кроки. За даними Світового банку щодо реалізації проектів (у т. ч. ДПП) у сфері інфраструктури, в Україні протягом 1992–2014 рр. було реалізовано 63 проекти, у які інвестовано 15,1 млрд дол. США, із них близько 12 млрд дол. США – у сфері телекомунікацій [4].

Законодавчі ініціативи держави продовжено шляхом залучення до механізму розвитку ДПП нового суб'єкта. З метою забезпечення швидкого та ефективного розвитку механізму державно-приватного партнерства в Україні при Міністерстві інфраструктури України за підтримки Western NIS Enterprise Fund було створено Проектний офіс із розвитку ДПП, основним завданням якого є запуск механізму державно-приватного партнерства в Україні.

Проектний офіс вирішує завдання:

- підготовки до реалізації успішних пілотних проектів державно-приватного партнерства;
- створення інституційної бази для розвитку ринку державно-приватного партнерства у сфері інфраструктури;
- надання консультаційної підтримки та юридичної експертизи щодо проектів ДПП у сфері інфраструктури.

Заплановано в 2017 р. розпочати реалізацію трьох пілотних проектів: Концесії цілісних майнових комплексів ДП "Стивідорна компанія "Ольвія", ДП "Херсонський морський торговельний порт" та залізнично-поромного комплексу ДП "Морський торговельний порт "Чорноморськ" [5].

Одним із перспективних напрямів як у світі, так і в Україні залишається транспортна інфраструктура. У Проекті Національної транспортної стратегії України на період до 2030 р. прогнозується, що транспортній інфраструктурі потрібно понад 30 млрд євро інвестицій для забезпечення ефективності безпеки й обслуговування попиту на транспортні послуги. Більша частина коштів для поліпшення інфраструктури очікується від міжнародних фінансових інститутів, приватних інвесторів і проектів державно-приватного партнерства.

Розв'язання проблем буде досягнуто в межах забезпечення ефективного нормативно-правового регулювання з питань реалізації проектів державно-приватного партнерства в галузі транспорту; залучення приватних інвестицій у розвиток транспортної галузі, у т. ч. за проектами державно-приватного партнерства, та коштів міжнародних фінансових організацій [6].

За даними центральних та місцевих органів виконавчої влади, в Україні на 1 січня 2017 р. на засадах державно-приватного партнерства реалізувалося 186 проектів (укладено 153 договори концесії, 32 договори про спільну діяльність, один договір державно-приватного партнерства). Найбільшу кількість проектів розпочато в Полтавській (113 проектів), Миколаївській (15), Одеській (4), Київській (11), Донецькій (7 проектів) областях.

Переважну кількість проектів реалізується в таких сферах господарської діяльності:

- оброблення відходів (112 проектів, що становить 60,5 % від загальної кількості);

- збирання, очищення та розподілення води (37 проектів – 20 % від загальної кількості);

- будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їхньої інфраструктури (16 проектів – 8,6 % від загальної кількості);

- виробництво та постачання теплової енергії (6 проектів – 3,2 % від загальної кількості);

- виробництво, розподіл та постачання електроенергії (5 проектів – 2,7 % від загальної кількості).

Наприкінці 2016 р. були оголошені два конкурси з визначення приватного партнера:

- Кременчуцькою міською радою Полтавської області – для реалізації проекту ДПП “Будівництво (реконструкція) об’єкта комунальної власності – системи збору та утилізації біогазу на полігоні твердих побутових відходів, розташованому в м. Кременчук”;

- Красилівською міською радою Хмельницької області – для реалізації проекту ДПП “Будівництво багатоквартирного житлового будинку в м. Красилів” [7].

Як бачимо із звітності органів державної влади, проекти державно-приватного партнерства в регіонах сконцентровано у сфері житлово-комунального господарства, постачання енергії та будівництва чи експлуатації транспортних мереж та їхньої інфраструктури. Важливими напрямками є вироблення енергії з альтернативних джерел та будівництво житла для відповідних категорій громадян (у т. ч. для внутрішньо переселених осіб). Слід зупинитися ще на таких перспективних напрямках, як розвиток рекреаційних об’єктів, сфера освіти, охорона здоров’я та розвиток об’єктів паркування.

Проекти ДПП щодо паркових зон та об'єктів рекреаційного призначення можуть стати інструментом органів місцевого самоврядування щодо трансформації міської чи сільської території в бік наближення до високих стандартів якості життя, підвищення безпеки існування, збільшення зон відпочинку, зростання іміджу населеного пункту.

У проєктах ДПП щодо створення, реконструкції, обслуговування та управління органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть пропонувати різні локальні об'єкти:

- парки та зелені зони в населених пунктах;
- прилеглі водні об'єкти (озера, пляжі рік тощо);
- споруди на річках, пов'язані з використанням водних засобів, доків для спортивного та рекреаційного призначення;

- відкриті майданчики для дозвілля, спорту та відпочинку;
- закриті спортивні та рекреаційні капітальні споруди.

У проєктах ДПП у сфері рекреації приватний партнер забезпечить:

- ефективне управління проєктом та фінансування проєкту ДПП;
- залучення знань з конкретної сфери, як наслідок – краще задоволення клієнтів та підвищену якість послуг для населення;

- передачу в субпідряд окремих видів діяльності ;

- маркетинг та рекламу об'єкта ДПП та послуг у ньому [8].

У сфері надання освітніх послуг проєкти ДПП можливо застосовувати шляхом передачі в концесію навчальних закладів, укладання угод з управління освітніми послугами та інвестиційних договорів.

Приватний партнер має можливості у процесі реалізації проєкту в сфері освіти проводити навчання персоналу та підготовки кадрів. Одночасно участь у соціально значущих проєктах підвищує репутацію приватного партнера в суспільстві. Держава за рахунок нових моделей управління сферою освіти забезпечить виконання стандартів якості освітніх послуг та контроль, зростання рівня освіти в країні в цілому, реформування системи освіти [9].

Експлуатація майданчиків для паркування дозволяє приватному партнерові отримати дохід з таких джерел, як плата за послуги паркування та від експлуатації прилеглих комерційних площ. Участь приватного партнера в розвитку об'єкта паркування може забезпечити додаткові варіанти фінансування та експлуатаційну гнучкість для досягнення цілей проєкту. У цьому випадку ключові вигоди від ДПП для публічного партнера так: швидке залучення коштів; зниження витрат проєкту; доступ до альтернативних джерел фінансування; передача і розподіл ризиків; гнучка система ціноутворення; вища якість послуг [10].

Напрями застосування державно-приватного партнерства як інструмента розвитку регіону, перелічені вище, не є вичерпними і можуть бути доповнені проєктами у сферах охорони здоров'я, культури, в агропромисловому комплексі. Незважаючи на певний досвід у реалізації проєктів ДПП, альянс держави і приватного капіталу не набув масштабного застосування. Недосконалість чинних правових механізмів, недовіра інвесторів до державних інституцій, відсутність тривалого досвіду реалізації проєктів державно-приватного партнерства, недостатня кількість кваліфікованих фахівців у сфері ДПП ускладнюють формування та розвиток злагодженої системи взаємодії держави та суб'єктів підприємницької діяльності у вирішенні нагальних проблем регіону.

Триває процес об'єднання територіальних громад, і питання надання населенню всього комплексу якісних послуг набуває неабиякої актуальності. Без участі інвесторів, нових підходів в управлінні сьогодні практично неможливо реагувати на сучасні виклики суспільства. Окремими законодавчими актами України визначено цілі розвитку регіонів та шляхи досягнення цілей. Розбудова пріоритетних сфер регіональної політики можлива за рахунок: тісної взаємодії суб'єктів підприємницької діяльності з органами місцевого самоврядування та територіальною громадою; подальшого розвитку нормативно-законодавчої бази у сфері ДПП, інвестиційної та регіональної політики; створення спеціальних уповноважених регіональних органів у сфері ДПП; підготовки фахівців для державних органів влади з питання реалізації проєктів ДПП.

Таким чином, для реалізації політики розвитку регіонів, завдань підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів необхідно під час здійснення інвестиційних проєктів, спрямованих на розвиток регіонів, залучати дієвий інструмент – ДПП. Під час формування регіональних стратегій розвитку та планів заходів із реалізації регіональних стратегій розвитку доцільним буде передбачати конкретні проєкти в межах державно-приватного партнерства. Інформаційно-комунікаційні заходи, консультаційну підтримку, юридичну експертизу, підготовку до реалізації інфраструктурних проєктів зможуть забезпечити спеціальні уповноважені регіональні органи у сфері ДПП (на сьогодні функції таких органів може виконувати Проєктний офіс з розвитку державно-приватного партнерства при Міністерстві інфраструктури України).

Обов'язковий державний моніторинг проєктів, здійснюваних за допомогою ДПП, дасть можливість оцінити результативність їхньої реалізації, можливості та ефективність здійснення проєктів безпосередньо шляхом державно-приватного партнерства, що сприятиме подальшому розширенню сфер застосування державно-приватного партнерства як інструмента регіонального розвитку.

#### Список використаних джерел\*

1. Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики. URL: [http://surdp.eu/uploads/files/Analytical\\_Report\\_Main\\_part\\_UA.pdf](http://surdp.eu/uploads/files/Analytical_Report_Main_part_UA.pdf).
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385 “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року” // Законодавча база Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
3. Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII // Законодавча база Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
4. Private Participation in Infrastructure Database. PPI Visualization Dashboar. URL: <http://ppi.worldbank.org/visualization/ppi.html#sector=&status=&ppi=&investment=&region=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=UA&header=true>.
5. PPP Management office SPILNO. URL: <http://www.mtu.gov.ua/timeline/Spilno.html>.
6. Проєкт Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року. URL: <http://www.mtu.gov.ua/projects/view.php?P=115>.
7. Довідка щодо результатів здійснення ДПП. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>.
8. Кундрик Р., Добровольський В. Секторальний огляд потреб державного сектора в сфері розвитку парків та рекреаційних зон. – Київ, 2015. 45 с.
9. Доценко-Білоус Н. Секторальний огляд у сфері надання освітніх послуг. Київ, 2015. 25 с.
10. Доценко-Білоус Н. Секторальний огляд у сфері паркування. Київ, 2015. 24 с.

\*Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 12.05.2017 р.

## НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*Лесная О. С.,*

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

Розглянуто практичні рекомендації відомих наукових шкіл щодо державного регулювання в період економічного спаду і запропоновано заходи, що можуть сприяти розвитку економіки і промислового виробництва України.

**Ключові слова:** спад виробництва, реальний сектор, фіскальна політика, державне регулювання економіки.

*Lesnaya O. S.,*

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

### AREAS OF STATE SUPPORT FOR THE ECONOMY OF UKRAINE

The article deals with practical recommendations known scientific schools on state regulation during the recession and suggests measures that may contribute to the economy and industrial production in Ukraine.

**Key words:** recession, the real sector, fiscal policy, government regulation of the economy.

Згідно із Щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”, у 2015 р. кризові тенденції в реальному секторі національної економіки, де створюється понад третина валової доданої вартості економіки, поглибилися. Причому зниження реального ВВП відбулося в усіх агрегованих видах діяльності: переробній та добувній промисловості, сільському господарстві, транспортній галузі.

Негативний внесок у динаміку показників виробництва зумовлений руйнуванням на території воєнного конфлікту виробничих потужностей і транспортної інфраструктури; втратою міжгалузевих, логістичних зв'язків; недостатнім забезпеченням сировиною та матеріалами базових експортоорієнтованих галузей (металургії, хімічного виробництва).

У 2015 р. – на початку 2016 р. в національній економіці відчутно загострилися інфляційні й девальваційні ризики. Результатом різкого зростання цін на тлі зниження реальних доходів населення стало скорочення внутрішнього попиту на промислову продукцію, унаслідок чого зберігається низький рівень завантаження потужностей підприємств та їхньої забезпеченості замовленнями.

У підсумку падіння промислового виробництва становило порівняно з 2014 р. 13,0 %, причому скорочення його обсягів відбулося в усіх галузях промисловості [2, с. 345] .

Ці проблеми актуалізують питання державної підтримки економіки України.

Державному регулюванню економіки в період спаду приділяли увагу Д. М. Кейнс, П. Самуельсон, П. Давідсон, Е. Домар, А. Лаффер, М. Фелдстейн та Р. Ріган, Г. Мюрдаль, Р. Коуз. В Україні вплив держави на економічний

© Лесная О. С., 2017

розвиток країни досліджували О. Амосов, В. Базилевич, В. Гриньова, Л. Дідківська, А. Дьомін, С. Мочерний, І. Розпутенко та багато інших відомих вчених.

Завданням цієї статті є, спираючись на практичні рекомендації видатних наукових шкіл, запропонувати напрями державної підтримки економіки України.

У сучасних умовах української економіки ми не можемо проігнорувати головну ідею Д. М. Кейнса щодо сприяння розвитку виробництва. Він вважав, що у кризовий період інвестиції слабко піддаються державному регулюванню, тому головну увагу повинно приділятися не грошово-кредитній політиці чи іншим непрямим методам, а бюджетній політиці, у т. ч. зростанню витрат держави, які стимулюють інвестиції фірм. Держава мусить не тільки створити найсприятливіші умови для інвестиційної діяльності підприємців, а й узяти на себе функції безпосереднього капіталовкладника. Д. М. Кейнс підкреслював, що зростання інвестицій — це ознака появи у виробництві додаткових робочих місць, що приведе до збільшення зайнятості, національного доходу і споживання. Крім того, у періоди спаду та депресії Д. М. Кейнс рекомендував розширити державні замовлення на внутрішньому ринку, розширення попиту стимулюватиме пропозицію і сприятиме розширенню виробництва.

В умовах занепаду економіки це доволі вартісний для бюджету, але найбільш дієвий захід для стимулювання виробництва, що вкрай актуально, враховуючи підприємства-гіганти, що працюють в Україні, та падіння обсягів виробництва.

Д. М. Кейнс рекомендував у період спаду і наступної депресії істотно знижувати подоходний податок і податок на прибуток корпорацій. Поряд із загальним регулюванням податкових ставок, яке має циклічний характер, держава повинна використовувати їхню диференціацію. Наприклад, порівняно низькі податки на підприємства нових, перспективних галузей промисловості стимулюють їхнє зростання.

Звичайно, такі заходи можуть знизити дохідну частину бюджету, але, враховуючи наукові роздуми Д. М. Кейнса, чистий прибуток комерційних фірм зросте і стане стимулом до розширення виробництва. Крім того, підвищення прибутковості сприятиме притоку інвестицій у сфери економіки і завдяки ефектам мультиплікатора-акселератора сприятиме подальшому економічному зростанню.

На необхідності зниження податків наголошує наукова теорія “Економіка пропозиції”. Цей науковий підхід ґрунтується на тому, що державне регулювання ринку має бути спрямовано на підвищення прибутковості, дохідності, на розвиток виробництва, а не виходити з проблем бюджету та їхнього вирішення за допомогою оподаткування. Основний шлях до зростання виробництва вчені вбачали в стимулюванні праці, заощаджень та інвестицій завдяки сприятливій податковій політиці. Високі податки знижують прибутковість виробництва, скорочують розміри доходів, отже і заощаджень підприємця. Зниження податків приведе до збільшення доходів та заощаджень, що, у свою чергу, потягне за собою зростання нагромаджень та інвестицій.

Враховуючи наукові дослідження А. Лаффера, ми можемо очікувати через зниження ставок податку розширення бази оподаткування і збільшення надходжень до бюджету.

При цьому мати на увазі й те, що нині в Україні, згідно з аналітичними дослідженнями, близько 70 % підприємств працює в тіні, що може знизити ефективність запропонованих заходів фіскальної політики.

Неоінституціональна теорія наголошує, що здешевлення роботи в рамках закону сприяє легалізації бізнесу. Основним фактором, що визначає масштаби тіньової економіки, є співвідношення між ціною дії в рамках закону і ціною уходу в тінь. Вони тим значніші, чим більші витрати на здійснення трансакцій у рамках закону порівняно з витратами поза межами закону, враховуючи витрати на корупцію. З міркувань ефективності, економічні агенти починають схилитися до порушення офіційних норм і надавати перевагу діяльності за неформальними правилами поза правовим полем. При врахуванні витрат підприємців у рамках закону необхідно враховувати витрати часу (оформлення документів, спілкування з чиновниками) і грошові витрати (податки, збори та ін.). Перехід у «тінь» дозволяє повністю або частково уникнути вказаних витрат, але натомість з'являється необхідність платити ціну поза легальності. Тобто якщо в тіні працювати дешевше, то підприємець «уходить» у тінь. У цьому разі господарські суб'єкти стають непідвладними державі, діють за такими неформальними правилами, які не узгоджуються з узаконеними нормами.

Для аналізу бізнес-клімату пропонуємо звернути увагу на глобальне дослідження «Doing Business – 2017», опубліковане Світовим банком, та супровідний йому рейтинг щодо створених у країнах світу умов для ведення бізнесу. Україна протягом року покращила свій статус у рейтингу легкості ведення бізнесу лише на 1 позицію, піднявшись з 81-го на 80-те місце з-поміж 190 країн. Позитивні зрушення експертами відзначені лише в двох із 10 основних компонентів дослідження – «Захист прав міноритарних інвесторів» та «Забезпечення виконання контрактів». Проблемними залишаються: вирішення проблем неплатоспроможності (150-те місце); отримання дозволу на будівництво (140-ве місце), яке погіршилося протягом року на три пункти (для отримання дозволу на таке будівництво слід здійснити 10 процедур, проходження яких займе більше двох місяців – 67 днів і вимагатиме офіційних витрат в обсязі 15,2 % від вартості самого будівництва); підключення до системи енергозабезпечення (130-те місце) – 281 день, що на 18 днів більше ніж торік; міжнародна торгівля (115-те місце) – показник погіршився на п'ять пунктів через збільшення витрат часу на переміщення через кордон імпорту, з 52 до 72 годин [1].

На жаль, на цей час ми можемо дійти висновку, що поки Уряд не запровадить заходів щодо здешевлення умов ведення бізнесу в Україні, як часових так і грошових вимог, обсяги тіньової економіки не зменшаться.

Тому вважаємо вкрай необхідним не відміняти ті податкові пільги, які існували до цього часу. Навпаки, необхідно, хоча б на певний період, розробити і запровадити систему фіскальних стимуляційних заходів.

Податкові канікули – цей метод податкового стимулювання використовується та є дієвим у багатьох країнах, але коли в Україні його почали застосовувати, то він виявився неефективним, бо закриття старої фірми та відкриття нової, яка може користуватись пільгами, виявилось дешевше, ніж починати платити податок. Таким чином, ми мали перереєстрацію та масове ухиляння від податків. У подальшому такий метод державного регулювання економіки застосовувався вкрай обмежено, хоча ефективність його застосування є безсумнівною.

Яскравим прикладом є Закон України “Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб’єктів індустрії програмної продукції”, згідно з яким компанії, що працюють у сфері ІТ (суб’єкт індустрії програмної продукції), тимчасово, з 1 січня 2013 р. до 1 січня 2023 р., мають право застосовувати особливості оподаткування, а саме 5 % податку на прибуток, і операції з поставки програмної продукції звільняються від ПДВ [5].

У результаті на сьогоднішній день Україна має потужний ІТ-сектор, який посідає четверте місце у світі (після США, Індії та Росії) за кількістю сертифікованих ІТ-спеціалістів. У 2015 р. експорт продукції ІТ-сектора сягнув 2,5 млрд дол. США, посівши третє місце після АПК та металургії, а її частка у ВВП України становить близько 3 %. Попри кризовий стан в економіці ІТ-сектор щорічно зростає на 30–35 %, створюючи близько 20 тис. робочих місць [2, с. 362].

Наприкінці 2016 р. згідно із Законом України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні”, що набрав чинності з 1 січня 2017 р., було внесено зміни до підрозділу 4 розділу XX Податкового кодексу України, а саме підрозділ було доповнено новим пунктом 44, яким передбачено надання податкових “канікул” для платників податку на прибуток. Зокрема, з метою стимулювання виведення з тіні заробітної плати, що виплачується суб’єктами малого підприємництва, передбачається запровадження на період до 31 грудня 2021 р. податкових канікул (застосування нульової ставки податку на прибуток підприємств) для підприємств у яких річний дохід не перевищує 3 млн гривень та розмір нарахованої за кожний місяць звітного періоду заробітної плати працівників є не меншим, ніж дві мінімальні заробітні плати (з 1 січня 2017 р. – 6 400 грн) [3]. Але на цей час (травень 2017 р.) говорити про ефективне застосування цих заходів ми, на жаль, ще не можемо.

Згідно з аналітичною доповіддю до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”, до найістотніших викликів та загроз розвитку реального сектора національної економіки належать:

1. Загострення інвестиційної кризи й вичерпаність джерел залучення інвестицій. Зниження рентабельності виробництва та загострення фінансових проблем позбавили промисловість основного джерела інвестицій – власних коштів підприємств [2, с. 347].

2. Застарілий технологічний уклад, низький рівень інтелектуалізації експорту, імпортозалежність промисловості від наукоємних товарів унаслідок відсутності виваженої структурної політики з акцентом на відборі, захисті й розвитку критичних технологій та нових галузей [2, с. 347].

Пропонуємо ввести податкові пільги для нових підприємств у реальному секторі виробництва, спрямованих на розвиток технологій, критичних технологій, венчурних інноваційних підприємств та тих підприємств, що працюють на експорт. Звільнити від податку на прибуток строком на два роки, після чого такі фірми починають сплачувати податок на прибуток у розмірі 0,5 чинної ставки податку, строком три роки, і через п’ять років обкладаються повною ставкою податку на прибуток. Таке нововведення пропонуємо ввести строком на п’ять років, до 2022 р. На цей час в Україні



в умовах спаду економіки податкові канікули можуть бути дієвим заходом для стимулювання та розвитку цих сфер діяльності. Застосування такого підходу може бути корисним у галузях із високим рівнем монополізації, для підвищення конкуренції.

В Україні склалась доволі цікава ситуація з ПДВ. Фактично існує базова ставка та нульова ставка для підприємств – експортерів товару за кордон і відшкодовується з бюджету підприємству-експортерів. Теоретично вона існує для того, щоб здешевити український експорт і підвищити його конкурентну привабливість на зовнішніх ринках, а практично стає ще одним джерелом доходів для підприємств-експортерів, які самі не є виробником, а займаються посередницькою діяльністю. Для малого і середнього виробника вихід на зовнішні ринки часто є дуже проблематичним, і вони змушені продавати свою продукцію фірмі-посереднику, у сільському господарстві – агротрейдеру або компанії з перероблення сільськогосподарської продукції, фасування та подальшого просування її на ринок. У таких фірмах додана вартість до готового продукту низька, а відшкодування ПДВ вони отримують в повному обсязі. Отже, необхідно вдосконалити систему стимулювання експорту з урахуванням інтересів саме виробників продукції, а не посередників.

В умовах спаду економіки основна мета державної політики – створення умов для зростання обсягів додаткового продукту в економіці, розширення обсягів споживання та пропорціональне збільшення обсягів зберігання, із подальшою трансформацією цих капіталів в інвестиції. Створення безпечних, надійних та економічно привабливих умов інвестування капіталу для українців є одним із важливих завдань для Уряду. У разі якщо споживається більше, ніж зберігається та інвестується, в країні не закладається фундамент для подальшого економічного розвитку, відбувається сучасне споживання на шкоду майбутньому, що унеможливає економічне зростання.

Перед Українським урядом постає завдання здешевлення ведення бізнесу і симулювання розвитку промисловості, спираючись на фіскальні методи державного регулювання.

#### **Список використаних джерел**

1. Doing Business-2017. Україна в рейтингу Світового банку легкості ведення бізнесу. URL: <http://edclub.com.ua/analytika/doing-business-2017-ukrayina-v-reytingu-svitovogo-banku-legkosti-vedennya-biznesu>.
2. Аналітична доповідь до Щорічного послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році". Київ: НІСД, 2016. 688 с.
3. Гарогонич О. Податкові новації для бізнесу на 2017 рік. URL: <http://blog.liga.net/user/ogaragonych/article/25385.aspx>.
4. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні" // ВВР України. 2017. № 5/6. Ст. 48. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/page>.
5. Закон України "Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції" // ВВР України. 2013. № 32. Ст. 406. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5091-17?nreg=5091-17&find=1&text=5>.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

УДК 330.356

## АКСІОЛОГІЧНА СКЛАДОВА СТАЛОГО СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ

**Мерхо Олександр,**

*к.е.н., доцент кафедри економіки, управління підприємствами та логістики,  
Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця,  
м. Харків*

Досліджено взаємозв'язок культурних та корупційних чинників сталого стратегічного розвитку України. Виділено найбільш суттєві з впливових чинників та розкрито їхній тривалий взаємозумовлений зв'язок. Означено основні напрями подальшої формалізації взаємозв'язку культурних цінностей та сталого стратегічного розвитку України.

**Ключові слова:** аксіологія, конкурентоспроможність, корупція, розвиток, стратегія, ціннісні системи.

**Merho Alexander,**

*PhD in Economics, Associate Professor of Economics,  
Enterprises Management and Logistics Department S. Kuznets KhNUE, Kharkiv*

### AXIOLOGICAL COMPONENT OF SUSTAINABLE STRATEGIC DEVELOPMENT

The research of culture and corruption factors of sustainable strategic development of Ukraine. Features of the most significant affecting factors and reveal their long-term interdependent relationship. Identified the basic fundamental directions of further formalizing the relationship of cultural values and sustainable strategic development of Ukraine.

**Key words:** axiology, competitiveness, corruption, development, strategy, value systems.

Ставши вже традиційними, негативні показники України в світових рейтингах економічного та політичного розвитку сигналізують про нарізлу потребу суттєвих змін. Вирішення практичних завдань розвитку конкурентоспроможного бізнесу, розбудови демократичного соціально-політичного устрою в специфічних вітчизняних умовах вимагає всебічного, науково обґрунтованого розгляду. Отже завдання сталого стратегічного розвитку постає для України не лише як актуальне практичне питання, а також як і наукове. Одною з фундаментальних складових формування тривалого вектора стратегічного розвитку країни є цінності суспільства.

Культурні цінності суспільства значно більшою мірою зумовлюють розвиток суспільно-економічних процесів країни в стратегічній, тривалій перспективі, ніж у коротко- та середньостроковій. Основні здобутки сьогоденної економічної аксіології щодо дослідження ціннісних особливостей світового економічного співробітництва пов'язано з іменами Г. Хофстеде, Р. Інглехарта, Е. Лорана, Ф. Тромпенаарса, Е. Холла та ін. [1; 7]. У роботах Дж. Сорас розглядаються особливості інтерпретації суб'єктами інформації та формування справжніх та уявних економічних переваг [3].

Метою статті є визначення теоретико-методичних положень впливу аксіологічної складової на сталий стратегічний розвиток України.

Досліджуючи аксіологічну складову сталого стратегічного розвитку країни, доцільно врахувати положення теорії культурних особливостей народів Г. Хофстеде [7]. До її плюсів можна віднести те, що вона враховує різноманітні культурні вимірники, що дозволяють охарактеризувати й описати панівні ціннісні системи представників різних країн [1], що, як ми

© Мерхо Олександр, 2017

бачимо, має зв'язок із рівнем конкурентоспроможності та розвитку суспільних інститутів цих країн. При цьому необхідно зауважити, що в роботі розгляд домінування ціннісних систем представників різних країн буде розглядатися не як константа, а як чинник тривалого розвитку суспільства, який сам може змінюватися зі зміною суспільства.

Для здійснення дослідження було зіставлено показники індексу оцінювання культурних цінностей за Г. Хофстедом [7], Звіту про глобальну конкурентоспроможність Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum) [15] та індексу сприйняття корупції, розрахованого “Трансперенс Інтернешнл” (Transparency International) [5]. Такий підхід зумовив вибір даних за 75 країнами, інформацію за якими наведено в усіх трьох джерелах.

Визначення індексу сприйняття корупції (від латин. *corruptio* — псувати) базується на незалежних опитуваннях, у яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, у т. ч. Світового банку, “Фрідом Хаус”, Всесвітнього економічного форуму тощо. Індекс оцінюється від 0 – дуже високий рівень корупції – до 100 – украй низький рівень корупції [5].

У дослідженні рівня сприйняття корупції “Трансперенс Інтернешнл” за 2016 р. розглянуто 176 країн, при цьому глобальний середній бал становив 43. Для України показник індексу сприйняття корупції за 2016 р. становить 29 (131 ранг) [5]. Це вказує на те, що Україна – одна із суттєво корумпованих країн світу, на рівні з Іраном, Казахстаном, Непалом та Російською Федерацією. Динаміку оцінювання індексу сприйняття корупції в Україні за 2012–2016 рр. наведено на рис. 1.

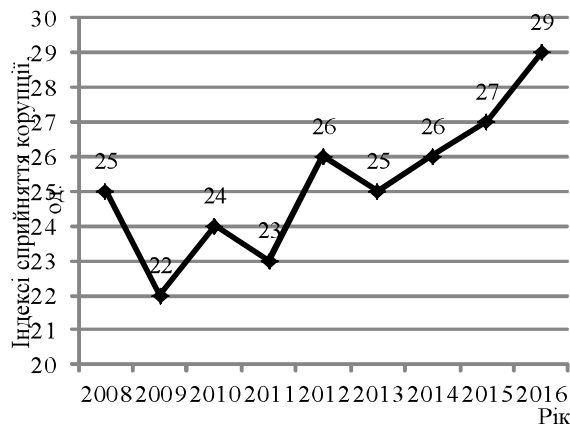


Рис. 1. Динаміка індексу сприйняття корупції в Україні

Як видно на рис. 1, у цілому за останні роки в Україні, за оцінками підприємців та аналітиків, відбулось збільшення рівня корупції. Наприклад, за останній рік показник індексу збільшився на 2 одиниці, відповідно, ранг України збільшився на 1 пункт.

Значення стратегічного індикатора реалізації стратегії сталого розвитку України в сфері подолання проблеми корупції встановлено на рівні “50 найкращих держав світу” за розрахунками “Трансперенс Інтернешнл” [4], тобто досягнення рівня Кіпру, Чеської Республіки, Мальти, Маврикію.

Розрахунок індексу глобальної конкурентоспроможності ґрунтується на врахуванні більш ніж сотні змінних, зведених у 12 контрольних показників.

За результатами 2016–2017 рр., серед 138 країн Україна посідає 85-ме місце із показником загального індексу глобальної конкурентоспроможності 4,0. У розрізі 12 контрольних показників стан глобальної конкурентоспроможності України характеризується такими показниками [15]:

- 1) інституції – 3,0 од. (129-те місце);
- 2) інфраструктура – 3,9 од. (75-те);
- 3) макроекономічне середовище – 3,2 од. (128-ме);
- 4) початкова освіта та охорона здоров'я – 6,0 од. (54-те);
- 5) вища освіта та професійна підготовка – 5,1 од. (33-те);
- 6) ефективність ринку товарів і послуг – 4,0 од. (180-те);
- 7) ефективність ринку праці – 4,2 од. (73-те);
- 8) розвиненість фінансового ринку – 3,0 од. (130-те);
- 9) рівень технологічного розвитку – 3,6 од. (85-те);
- 10) розмір внутрішнього ринку – 4,4 од. (47-ме);
- 11) розвиток бізнесу – 3,6 од. (98-ме);
- 12) інноваційний потенціал – 3,4 од. (52-ге місце).

За показником глобальної конкурентоспроможності “Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” інвективним значенням встановлено вхід “до 40 кращих держав світу” [4], тобто досягнення рівня Індії, Мальти.

Динаміку показників, що, за методикою Всесвітнього економічного форуму, характеризує стан вітчизняної конкурентоспроможності, оцінку негативного впливу корупції на економіку України наведено в табл. 1. Також у таблиці надано результати оцінювання рівня корупції в Україні, визначені за методикою “Трансперенс Інтернешнл”.

Таблиця 1

Динаміка показників оцінювання конкурентоспроможності, інноваційного розвитку та корупції в Україні протягом 2008–2016 рр. [5; 8; 9–14; 16]

Показник	Значення за роками									
	<b>Всесвітній економічний форум</b>									
	2008 – 2009		2009 – 2010		2010 – 2011		2011 – 2012		2012 – 2013	
	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс
Кількість країн	134		133		139		142		144	
Індекс конкурентоспроможності	72	4,1	82	4,0	89	3,9	82	4,0	73	4,1
Негативний вплив корупції	4	8,8	3	10,3	2	13,9	1	16,0	2	14,0
Показник	<b>“Трансперенсі Інтернешнл”</b>									
	2008		2009		2010		2011		2012	
Кількість країн	180		180		178		182		174	
Сприйняття корупції	134	25	146	22	134	24	152	23	144	26
Показник	<b>Всесвітній економічний форум</b>									
	2013 – 2014		2014 – 2015		2015 – 2016		2016 – 2017			
	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс	Ранг	Індекс
Кількість країн	148		144		140		138			
Індекс конкурентоспроможності	84	4,1	76	4,14	79	4,0	85	4,0		
Негативний вплив корупції	2	15,5	1	17,8	1	16,6	1	14,0		
Показник	<b>“Трансперенсі Інтернешнл”</b>									
	2013		2014		2015		2016			
Кількість країн	175		174		167		176			
Сприйняття корупції	144	25	142	26	130	27	131	29		

За даними Звіту про глобальну конкурентоспроможність, корупція, за оцінками керівників підприємств, в останні роки є найбільш проблемним чинником розвитку бізнесу в Україні (протягом 2010–2016 рр. перше або друге місце).

Розглядаючи індекс оцінювання культурних цінностей, Г. Хофстед запропонував розглядати такі шість показників [6]:

1) дистанція влади (Power Distance Index, PDI) – сприйняття влади, ступінь, з яким наділені відносно меншою владою члени суспільства, інститути або організації очікують та допускають нерівномірність розподілу влади;

2) індивідуалізм (Individualism versus Collectivism, IDV) – тяжіння до особистісних цілей, усвідомлення себе як “я” та захист приватних інтересів;

3) чоловікоподібність (Masculinity versus Femininity, MAS) – націленість на досягнення результату, характерні такі якості, як суперництво, впевненість у собі, цілеспрямованість;

4) уникнення невизначеності (Uncertainty Avoidance Index, UAI) – ступінь сприйняття та реагування на незнайомі ситуації (від уникнення невизначеності до прояв особистої ініціативи та прийнятності ризику);

5) довгострокова орієнтація (Long Term Orientation versus Short Term Normative Orientation, LTO) – орієнтованість на вирішення довгострокових завдань, бажання зазирати в майбутнє;

6) поблажливість (Indulgence, IND) – ступінь задоволення простих радощів життя (міра щастя).

Результати оцінювання індексу культурних цінностей за Г. Хофстедом для України [6]:

1) дистанція влади (PDI) – 92 од.;

2) індивідуалізм (IDV) – 25 од.;

3) чоловікоподібність (MAS) – 27 од.;

4) уникнення невизначеності (UAI) – 95 од.;

5) довгострокова орієнтація (LTO) – 55 од.;

6) поблажливість (Indulgenc, IND) – 18 од.

Результати порівняння за ступенем зв'язку між сформованими культурними цінностями в 75 країнах, рівнем їхньої конкурентоспроможності та рівнем сприйняття корупції наведено в табл. 2. та на рис. 2.

Таблиця 2

Коefіцієнт кореляції оцінювання рівня зв'язку між показниками культурних цінностей, конкурентоспроможності країн та рівнем сприйняття корупції (на основі даних [2; 10; 14])

Показник		Індекс глобальної конкурентоспроможності (GCI)	Індекс сприйняття корупції (CPR)
Індекс оцінювання культурних цінностей країни за Г. Хофстедом	дистанція влади (PDI)	-0,52	-0,66
	індивідуалізм (IDV)	0,59	0,64
	чоловікоподібність (MAS)	0,02	-0,17
	уникнення невизначеності (UAI)	-0,29	-0,23
	довгострокова орієнтація (LTO)	0,45	0,22
	поблажливість (IND)	0,19	0,35

Джерело: розрахунки автора.



Рис. 2. Матричний графік діаграм розсіювання для показників культурних цінностей, конкурентоспроможності країн та рівня сприйняття корупції.

Джерело: розрахунки автора

Як видно з табл. 2, найближчий зв'язок між культурними цінностями країн, їхньою конкурентоспроможністю та рівнем сприйняття корупції спостерігається за показниками “індивідуалізм” (0,59 та 0,64) і “дистанція влади” (-0,52 та -0,66). При цьому якщо між показником індивідуалізму та конкурентоспроможністю спостерігається прямий зв'язок, то відносно “дистанції від влади” – зворотний.

Варто відзначити, що показник індивідуалізму в Україні оцінюється на рівні 25. В Україні відносини відіграють вирішальну роль в отриманні інформації та проведенні успішних переговорів. Умови успішних переговорів повинні бути особистими та спиратися на довіру до партнера, а не на стиль спілкування [16].

“Дистанція влади” в Україні оцінюються на рівні 92. Україна є країною, де можновладці дуже віддалені від суспільства. Поведінка відображає та представляє роль статусу, а підхід до управління будується згори вниз і дає чіткі мандати для будь-якого завдання [16].

Здається доцільним розглянути сталий стратегічний розвиток на тлі конкурентоспроможності більшою мірою як індикативний показник, а корупцію – як чинник негативного впливу. На високому рівні узагальнення можна уявити прямий вплив корупції на економічний розвиток та основні виробничі функції Кобба-Дугласа. Враховуючи положення Р. Солоу [2] відносно впливу технологічного процесу на зростання економіки та ураховуючи вищенаведені розрахункові показники (негативного) зв'язку рівня корупції з рівнем конкурентоспроможності, можна подати вплив корупційного чинника на зростання виробництва формулою

$$Q = f(K, (-)C, L, A), \quad (1)$$

де  $Q$  – обсяг виробництва;

$K$  – капітал;

$(-)C$  – корупція;

$L$  – праця;

$A$  – технічний прогрес.

Як традиційно прийнято, у формулі (1) “технологічний прогрес”  $A$  наведено поряд із працею (ресурсами)  $L$ , що зумовлене впливом технологічного процесу передусім на якісну зміну праці. Корупцію  $(-)C$  наведено у формулі зі знаком (-) та поряд як із капіталом, так і з працею.

Вплив корупції на розподіл капіталу не викликає сумнівів, а результати досліджень фахівців як Всесвітнього економічного форуму, так і “Трансперенсі Інтернешнл” свідчать про суттєвий негативний вплив на бізнес-процеси в Україні саме корупції.

Менш явним є вплив корупції на працю. Такий вплив, скоріш, є опосередкованим, але, напевно, у довгостроковій перспективі саме він має стратегічне значення та створює сили для формування “непродуктивних” ціннісних впадощань суб'єктів праці (суспільства).

Високий рівень розвитку корупції та незначний показник глобальної конкурентоспроможності України можна пояснити, як окремий прояв теорії рефлексивності, а саме “крах упередженості”. Теорія рефлексивності сформульована Дж. Соросом [3] як двосторонній зв'язок між усіма учасниками ринку.

Учасники намагаються зрозуміти ситуацію, у якій вони беруть участь, та вплинути на реальність. У своїй роботі Дж. Сорос формалізує рефлексивність як пару рекурсивних функцій:  $Y = f(X)$  – когнітивна (пасивна) функція;  $X = g(Y)$  – функція, що впливає (активна). Відповідно,  $Y = f[g(Y)]$ ;  $X = g[f(X)]$  [3, с. 51].

Відносно конкурентоспроможності України можна висловити гіпотезу, що сформовані на внутрішньому ринку, в культурних умовах низького “індивідуалізму” та високої “дистанції влади”, уявлення про сформовані конкурентні переваги зазнають краху на зовнішніх ринках. Через те, що низький рівень “індивідуалізму”, тобто високий рівень “колективізму” певною мірою обмежує реалізацію особистості “дружним колективом” (пов’язаним корупційними зв’язками) та створює сприятливі умови для уявного розвитку. Когнітивне сприйняття конкурентних переваг у рамках “дружного колективу” закріплюється дистанціюванням від конкурентів владним бар’єром, що створює ілюзію конкурентоспроможності. При цьому для збереження переваг такої уявної конкурентоспроможності високий рівень “дистанції влади” зумовлює більшу цінність для суб’єкта забезпечення зв’язків із владою та її атрибутів, а не формування реальних конкурентних властивостей. Ілюзія конкурентоспроможності зберігається до зіткнення суб’єкта із зовнішнім середовищем, у якому уявні конкурентні переваги внутрішнього ринку (корупційні зв’язки та владні бар’єри) не створюють йому умов для перемоги над конкурентами.

У роботі здійснено розрахунки оцінювання зв’язку між рівнем сприйняття корупції, показником глобальної конкурентоспроможності та культурними цінностями суспільства. Визначено прямий зв’язок між розвитком конкурентоспроможності України і станом корупції в країні та опосередкований зв’язок із системою культурних цінностей суб’єктів праці (суспільства), передусім між показниками “дистанція влади” (PDI) та “індивідуалізм” (IDV). Корупція, створюючи умови для непродуктивного розподілу капіталу, одночасно демотивує працівників відносно формування сталих переваг та створює в них систему цінностей, що ґрунтується на прагненні мати відношення до власних структур. Перспективи подальшого дослідження пов’язано з визначенням каузальності тенденцій досліджених явищ та формалізованим описом впливу ціннісних уподобань суспільства на сталий стратегічний розвиток країни.

#### **Список використаних джерел**

1. Петрушенко Ю. М. Аксіологічні основи конкурентоспроможності національної економіки // Теоретичні та прикладні питання економіки: зб. наук. пр. / за заг. ред. проф. Єханурова Ю. І., Шегди А. В.). Київ: ВПЦ “Київ. ун-т”, 2013. Вип. 28, т. 1. С. 360–368.
2. Солоу Р. М. Лауреаты Нобелевской премии по экономике: автобиографии, лекции, комментарии. Т. 2. СПб.: Наука, 2009. С. 107–124.
3. Сорос Дж. Алхимия финансов. М.: ИНФРА-М, 2001. 416 с.
4. Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” / схв. Указом Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015.
5. Corruption perceptions index 2016 / Transparency International. URL: [http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).
6. Country comparison // Geert Hofstede. 2016. URL: <https://geert-hofstede.com/countries.html>.
7. Minkov M., Hofstede G. Cultural differences in a globalizing world. Bingley, UK: Emerald Group Publishing, 2011. 320 p.



8. The Global Competitiveness Report 2009 – 2010 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2009. 479 p.
9. The Global Competitiveness Report 2010 – 2011 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2010. 501 p.
10. The Global Competitiveness Report 2011 – 2012 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2011. 527 p.
11. The Global Competitiveness Report 2012 – 2013 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2012. 527 p.
12. The Global Competitiveness Report 2013 – 2014 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2013. 551 p.
13. The Global Competitiveness Report 2014 – 2015 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2014. 565 p.
14. The Global Competitiveness Report 2015 – 2016 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2015. 403 p.
15. The Global Competitiveness Report 2016 – 2017 / World Economic Forum. Geneva: World Economic Forum, 2016. 400 p.
16. Ukraine\*/ Country comparison // Geert Hofstede, 2016: <https://geert-hofstede.com/ukraine.html>.

Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.

УДК 351/354:37(477)

## ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВОВОЮ ОСВІТОЮ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

*Полякова О. С.,*

*к.ю.н., доцент кафедри військового права,  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків*

Правову освіту розглянуто як складову частину національної системи освіти. У цьому контексті проаналізовано зміст міжнародно-правових документів у сфері захисту прав людини на освіту та нормативно-правових актів України, що регулюють сферу публічного управління правовою освітою. Запропоновано класифікацію правових актів, що визначають правовий режим публічного управління правовою освітою населення в Україні.

**Ключові слова:** публічне управління правовою освітою, міжнародно-правові документи, законодавчі та підзаконні акти, правові основи правової освіти, суб'єкти правової освіти.

*Polyakova O. S.,*

*PhD in Law, Associate Professor at Military Law Department,  
National Law Academy named after Yaroslav the Wise, Kharkiv*

## FORMATION OF THE LEGAL FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION IN LEGAL EDUCATION OF THE POPULATION IN UKRAINE

The article examines legal education as a part of the national education system. In this context, the content of international documents on human rights on education and regulations of Ukraine, regulating the sphere of public administration in legal education have been analyzed. The classification of acts defining the legal regime of public administration in legal education of the population in Ukraine has been suggested.

**Key words:** public administration in legal education, international documents, laws and regulations, the legal basis of legal education, legal education subjects.

© Полякова О. С., 2017

Кожна держава має свою нормативно-правову базу, що являє собою зведення законів та інших нормативно-правових актів, призначених для правового регулювання певної сфери суспільної діяльності, управління. Систему нормативно-правових актів у державі складають закони (акти, що регулюють найважливіші суспільні відносини в країні і мають юридичну силу) та підзаконні акти (їх приймають уповноважені органи держави (їхні посадові особи) та інші суб'єкти відповідно до законів, розвиваючи чи деталізуючи їхні положення). Саме ці акти і виступають джерелом права та основним елементом нормативно-правової бази.

В Україні закони видаються законодавчим органом – Верховною Радою України, а суб'єктами, що видають підзаконні акти, є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети, інші органи центральної влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, структурні підрозділи відповідних центральних органів та керівники державних підприємств, установ, організацій на місцях.

Основним правовим законом України є Конституція, яка на даному етапі розвитку держави відповідає рівню політичної, правової, зрештою, загальнолюдської культури суспільства. Відповідно до ст. 1 Основного Закону [1], Україна проголошується правовою державою, чим визнається верховенство права. Зауважимо, що важливою передумовою дії верховенства права в суспільстві є правова культура, яка структурно складається: із культури правосвідомості (високий рівень правосвідомості, що містить оцінку закону з позицій справедливості, прав людини); культури правової поведінки (правова активність громадян, що виражається у правомірній поведінці); культури юридичної практики (ефективна діяльність законодавчих, судових, правозастосовних, правоохоронних органів); знань законодавства (поінформованість є важливим каналом формування юридично зрілої особи); переконаності особи в необхідності і соціальній корисності законів і підзаконних актів; особистих навичок і вмінь користуватися правовим інструментарієм у практичній діяльності [6, с. 506–507]. Кожне суспільство виробляє свою модель правової культури. При цьому необхідним елементом правової культури суспільства, умовами правової вихованості особи є правова освіта, що являє собою процес засвоєння знань про основи держави і права, виховання у громадян поваги до закону, прав людини, небайдужого ставлення до порушень законності та правопорядку.

Слід зазначити, що Україна, маючи глибокі історичні корені та враховуючи традиції правового виховання, вдосконалює процес формування правової культури та правової свідомості громадян на основі розроблених нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в галузі правової освіти. Досконалість і повнота правового режиму публічного управління правовою освітою є першочерговою необхідною умовою формування й реалізації державної політики в галузі правової освіти.

Питання розвитку конституційного правового поля, різноманітні підходи до аналізу і формування нормативно-правових баз як інструментів управління порушують у своїх наукових працях В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ж. Ведель, В. Погорілко, В. Тацій, Ю. Тихомиров, Ю. Тодика та ін.

Різнібічні аспекти розвитку національної системи правової освіти, її особливості та проблеми досліджують українські вчені, зокрема: І. Алексєєва,

Б. Андрусишин, В. Водник, С. Гладкий, А. Гуз, І. Іщук, О. Ковальська, О. Костенко, Д. Кумков, Н. Ляпунова, О. Машкевський, Б. Мелех, С. Немченко, Н. Оніщенко, О. Орлова, О. Плахотник, І. Сопіако, Н. Сторчак, М. Требін, В. Туряниця, Г. Усеїнова, О. Фатхутдінова, В. Череватюк, С. Шефель та ін. Менш розробленими є питання правового режиму правової освіти в Україні (О. Макарова, М. Мартинов).

Необхідність визначення достатнього рівня забезпеченості сфери публічного управління правовою освітою населення в Україні правовими документами, виділення основних нормативно-правових актів, що визначають правовий режим цієї сфери, проведення їхньої кодифікації зумовили вибір дослідження.

Мета статті – визначити міжнародно-правові документи у сфері захисту прав людини на освіту, проаналізувати їхній зміст та виділити ключові освітні стандарти; за допомогою методу формально-логічного аналізу нормативно-правових баз провести міжгалузеву кодифікацію та проаналізувати зміст вітчизняних нормативно-правових актів, що регулюють сферу публічного управління правовою освітою; розробити і запропонувати, враховуючи концепцію необхідного і достатнього складу нормативно-правових баз, класифікацію правових актів, що визначають правовий режим у сфері публічного управління правовою освітою населення в Україні.

Міжнародне право є частиною національної системи права, що збагачується у процесі укладання державою різних міжнародних договорів, підписання міжнародних декларацій, вступу до міжнародних організацій тощо. Визнаною у світі міжнародною організацією, що здійснює дослідження та приймає міжнародно-правові документи у сфері захисту прав людини, є Організація Об'єднаних Націй (ООН). Одним із базових для розвитку інших прав ООН визначає право людини на освіту, оскільки воно тісно пов'язане з громадянськими, політичними, соціальними правами, що дозволяє людині брати активну участь у житті вільного суспільства та забезпечує доступ до загальних, професійних та інших знань, необхідних, щоб стати членом цього суспільства. У цілому право на освіту є правом, що має багатогранний характер і розглядається як розширення прав і можливостей та передбачає доступ до навчальних закладів і якісної освіти, а також офіційне визнання здобутого людиною освітнього рівня.

Оскільки в Україні правову освіту визначають як складову частину всієї системи освіти [5], то розпочати розгляд стану вітчизняної нормативно-правової бази публічного управління правовою освітою доцільно з узагальнення тих міжнародних документів, у яких визначаються ключові стандарти прав людини, зокрема право на здобуття освіти. Зауважимо, що такими документами є декларації, конвенції, рекомендації, у яких визначаються певні стандарти стосовно правового статусу індивіда, пов'язаного зі здобуттям освіти, зміст яких полягає в такому:

– кожній людині гарантується право на безкоштовну й обов'язкову (початкову) освіту; освіта має бути спрямованою на повний розвиток людської особистості та збільшення поваги до прав людини і основних свобод; вона має сприяти взаєморозумінню, терпимості і дружбі між усіма народами, расовими і релігійними групами (Загальна декларація прав людини, 1948 р.; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, 1966 р.; Конвенція про права дитини, 1989 р.);

– усім людям надаються можливості задоволення базових освітніх потреб; мають враховуватися потреби вразливих груп людей (Всесвітня декларація “Освіта для всіх”, 1990 р.; Рекомендації про становище вчителів, 1966 р.; Рекомендації про розвиток освіти дорослих, 1976 р.; Дакарська декларація, 2000 р.);

– ліквідація дискримінації в області освіти (Конвенція по боротьбі з дискримінацією в області освіти, 1960 р.; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, 1965 р.; Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації по відношенню до жінок, 1979 р.);

– ліквідація прогалів у доступі до базової освіти, що виникають з причин гендерних, вікових, соціальних, сімейних, культурних, етнічних і мовних відмінностей, а також у результаті географічної віддаленості (Делійська декларація, 1993 р.);

– проведення освітніх реформ у напрямі інклюзивної освіти (Саламанська декларація про принципи, політику та практичну діяльність у сфері освіти осіб з особливими потребами, 1994 р.; Конвенція про права людей з інвалідністю, 2006 р.);

– повага до прав на здобуття освіти осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, а також до корінних народів (Декларація і Комплексні рамки дій з виховання в дусі миру, прав людини і демократії, 1995 р.; Декларація ООН про права корінних народів, 2007 р.);

– заохочення мовної різноманітності на всіх рівнях освіти при збереженні поваги до рідної мови (Загальна декларація про культурне розмаїття, 2005 р.).

На підставі задекларованих у міжнародних документах основних принципів і розроблених стандартів у сфері захисту прав людини на здобуття освіти держави приймають зобов'язання дотримуватися цих норм у своєму внутрішньому законодавстві та в повсякденній діяльності. Наприклад, Україна, ратифікувавши низку міжнародних документів у сфері захисту прав людини, зокрема у сфері забезпечення права людини на освіту, формує свою правову систему, що регулює сферу публічного управління правовою освітою, відповідно до міжнародних правових стандартів.

Варто відзначити, що сучасну національну систему нормативно-правових баз України в галузі правової освіти складає велика кількість нормативно-правових актів: закони, укази, постанови, розпорядження, накази, листи, рішення тощо. Усі ці акти пов'язані між собою та мають власну ієрархічну структуру – від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили, у якій найвищу юридичну силу має Конституція України. У контексті нашого дослідження доцільним є визначення тих положень Основного Закону, які так чи інакше стосуються правової освіти, зокрема: усі люди є вільні та рівні у своїй гідності та правах (ст. 21); кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23); кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення (ст. 50); кожен має право на освіту (ст. 53); кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань (ст. 55); кожному гарантується право знати свої права і обов'язки (ст. 57); кожен має право на професійну правничу допомогу (ст. 59) [1]. Також у ст. 68 наголошується, що кожен зобов'язаний додержуватися законів України, незнання їх не звільняє від юридичної відповідальності.

Тож, на конституційному рівні визначено основні напрями здійснення правової освіти, що включають навчання, виховання, інформування громадян про їхні права, свободи й обов'язки.

Право громадян на освіту в Україні забезпечується на законодавчому рівні розгалуженою мережею навчальних закладів різних форм власності з можливістю навчатися за різними формами. Суспільні відносини в галузі освіти регулюються відповідними законами України: “Про освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про вищу освіту”. Серед підзаконних актів можна відзначити укази Президента України “Про Національну доктрину розвитку освіти” та “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року”. Вивчення змісту означених законодавчих і підзаконних актів дає можливість стверджувати, що в них не йдеться про правову освіту як складову частину освіти та взагалі нічого не сказано про такий вид діяльності. Завдання освіти щодо виховання поваги до законів, державних символів, прав і свобод людини і громадянина та іншого визначено в усіх законодавчих актах. І тільки в Національній доктрині розвитку освіти [3] зазначено, що держава повинна забезпечувати правову освіту, однак при цьому не конкретизуються механізми, методи, способи, інструменти для реалізації цього положення.

Водночас слід зазначити, що держава має не тільки створювати необхідні умови для набуття громадянами правових знань, але і забезпечити доступ населення до джерел правової інформації. У цьому контексті важливим є Закон України “Про інформацію” [4], відповідно до якого правова інформація визначається як один із видів інформації та розглядається як будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та профілактику їх тощо (ст. 17). Також у законодавчому акті перераховуються конкретні відомості (ст. 21), пов'язані з безпекою і якістю життя людини, доступ до яких не може бути обмеженим. Наприклад, для громадян України у повсякденному житті необхідною правовою інформацією є інформація про товар (роботу, послугу), правовий режим якої визначається законами про захист прав споживачів, про рекламу та іншими законами.

За часів незалежності в Україні на державному рівні було прийнято два програмно-цільових документа з правової освіти населення: в 1995 р. – Постанову Кабінету Міністрів України “Про Програму правової освіти населення України”; у 2001 р. – Указ Президента України “Про Національну програму правової освіти населення” (далі – Національна програма). Відповідно до Національної програми [5] суб'єктами правової освіти є: Міністерство освіти і науки України; Міністерство юстиції України; Всеукраїнська міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення; Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України; Академія правових наук України; Національна юридична бібліотека; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; управління юстиції; місцеві міжвідомчі координаційно-методичні ради з правової освіти населення; заклади освіти, культури, наукові установи; видавництва, засоби масової інформації; об'єднання громадян тощо.

Усі перелічені суб'єкти взаємодіють між собою і мають свою ієрархічну структуру за рівнями управління: центральним, регіональним, місцевим

і локальним. Їх наділено функцією нормотворення. Утім, на нашу думку, перелік суб'єктів, що згадуються в Національній програмі, є неповним, оскільки на центральному рівні існують міністерства, до повноважень яких також можна віднести забезпечення розвитку й функціонування правової освіти, відповідно до визначених у документі основних напрямів реалізації. Це такі міністерства: Міністерство культури України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство інформаційної політики України.

Для зручності у проведенні дослідження з вивчення стану нормативно-правових баз, що визначають правовий режим у сфері публічного управління правовою освітою населення в Україні, спробуємо класифікувати правові акти. Відзначимо, що усталеної класифікації правових документів у науковій та спеціальній літературі не існує. Частіше класифікують окремо законодавчі акти і окремо підзаконні акти. Наприклад, закони класифікують: за юридичною силою (конституційні закони, загальні та спеціальні закони); за предметом правового регулювання (конституційні, адміністративні, цивільні, кримінальні, екологічні тощо); за структурою (прості, кодифіковані); за сферою дії (загальнодержавні, субрегіональні); за терміном дії (постійні, тимчасові, надзвичайні). Що стосується підзаконних актів, то їх класифікують за юридичною силою: укази і розпорядження; постанови і розпорядження Уряду; накази, інструкції, положення та інші акти міністерств, відомств, державних комітетів; рішення і постанови органів місцевого самоврядування; локальні нормативно-правові акти (розпорядження керівників організацій, установ, закладів).

Враховуючи концепцію необхідного і достатнього складу нормативно-правових баз, на підставі результатів аналізу змісту вітчизняних нормативно-правових актів з предмета дослідження, а також визначення суб'єктів правової освіти в Національній програмі, пропонуємо класифікувати правові акти, що визначають правовий режим у сфері публічного управління правовою освітою населення в Україні, за суб'єктом нормотворення (табл. 1).

Результати дослідження дозволяють стверджувати, що в Україні розроблено нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини у галузі правової освіти. Усі їх спрямовано на підвищення рівня правової культури громадян. Проте ми погоджуємося з думкою О. Макарової, яка стверджує, що, незважаючи на значну кількість прийнятих нормативно-правових документів, в українському суспільстві й досі є недостатній рівень правової обізнаності населення. Низька правова освіченість громадян, на думку автора, проявляється в недостатньому знанні змісту правових механізмів реалізації своїх прав, а також невмінні застосовувати їх на практиці [2, с. 87].

Якщо розглядати нормативно-правові акти за суб'єктами нормотворення, то найбільша кількість їх розроблена і прийнята Міністерством юстиції України. Огляд лише назв цих документів дозволяє стверджувати, що їхню дію спрямовано на організацію діяльності підпорядкованих міністерству органів, установ, рад, а також для здійснення контролю документів, заходів із правової освіти. Отже, виникає запитання, чи є ця нормативно-правова база необхідною і достатньою для розвитку й функціонування правової освіти. Для визначення цих параметрів необхідно в подальшому більш детально розглянути відповідні підзаконні акти.

Таблиця 1

Класифікація основних нормативно-правових актів,  
що визначають правовий режим у сфері публічного управління  
правовою освітою населення в Україні

<b>Суб'єкти нормотворення</b>	<b>Вид та назва документа</b>
Верховна Рада України	Конституція України (1996). Закони: “Про освіту” (1991), “Про дошкільну освіту” (2001), “Про загальну середню освіту” (1999), “Про позашкільну освіту” (2000), “Про професійно-технічну освіту” (1998), “Про вищу освіту” (2014), “Про інформацію” (1992)
Президент України	Укази: “Про Національну програму правової освіти населення” (2001), “Про Національну доктрину розвитку освіти” (2002), “Про Всеукраїнський тиждень права” (2008), “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року” (2013), “Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини” (2015)
Кабінет Міністрів України	Постанови: “Про Державну національну програму “Освіта” (“Україна XXI століття”)” (1993), “Про Програму правової освіти населення України” (1995), “Про затвердження Положення про Всеукраїнську міжвідомчу координаційно-методичну раду з правової освіти населення” (1995), “Про внесення змін до Положення про Всеукраїнську міжвідомчу координаційно-методичну раду з правової освіти населення” (2004, 2011, 2013). Розпорядження: “Про затвердження плану заходів з проведення у 2014 році Всеукраїнського тижня права” (2014)
Міністерство юстиції України	Накази: “Про склад організаційних комітетів по проведенню всеукраїнських оглядів-конкурсів на краще забезпечення управліннями юстиції координаційно-методичної діяльності з правової освіти населення та на кращу організацію діяльності міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти населення” (2007), “Про затвердження Положення про проведення Всеукраїнського конкурсу на краще висвітлення правоосвітньої проблематики друкованими виданнями юридичного спрямування” (2011), “Про персональний склад Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення” (2011), “Про затвердження Порядку проведення органами юстиції перевірок стану правової освіти” (2011), “Про склад організаційних комітетів по проведенню всеукраїнських оглядів-конкурсів на краще забезпечення управліннями юстиції координаційно-методичної діяльності з правової освіти населення та на кращу організацію діяльності міжвідомчих координаційно-методичних рад з правової освіти населення” (2011), “Про затвердження примірних програм здійснення органами юстиції перевірок стану правової освіти” (2013), “Про затвердження Порядку проведення Міжнародного правничого конкурсу імені В. М. Корецького” (2013)
Міністерство освіти і науки України, Міністерство юстиції України	Накази: “Про створення міжвідомчої робочої групи з розроблення Концепції безперервної правової освіти у системі загальноосвітніх навчальних закладів” (2007)
Міністерство освіти і науки України	Накази: “Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України” (2006), “Про утворення робочої групи з розроблення Концепції розвитку юридичної освіти в Україні” (2016). Листи: “Про методичні рекомендації щодо проведення IV етапу Всеукраїнської олімпіади з основ правознавства”
Всеукраїнська міжвідомча координаційна рада з правової освіти населення	“Рекомендації Всеукраїнської міжвідомчої координаційної ради з правової освіти населення”
Академія педагогічних наук України	Постанова: “Про Національну програму виховання дітей та учнівської молоді в Україні” (2004)

Підсумовуючи, можна стверджувати, що в Україні суб'єктами нормотворчого процесу на різних рівнях управління прийнята значна кількість правових документів, що забезпечують розвиток правової освіти та правового виховання. Разом із тим правоосвітня практика свідчить про наявність значних прогалин у правовому регулюванні відносин суб'єктів правової освіти, що негативно позначається на рівні правової обізнаності громадян. Зміст законодавчих і підзаконних актів не повною мірою відбиває нові цілі й завдання розвитку українського суспільства. До того ж на державному рівні взагалі відсутні концептуальні та стратегічні документи, які б визначали основні засади реалізації державної політики в галузі правової освіти.

У подальшому необхідно провести додаткове дослідження нормативно-правової бази, що регулює правовий режим у сфері публічного управління правовою освітою, для виявлення суперечностей між діяльністю та її правовим забезпеченням, а також суперечностей у самому правовому регулюванні цієї сфери. Узагальнення результатів надасть підстави для розроблення пропозицій щодо вдосконалення та розвитку відповідної нормативно-правової бази.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР, із змінами станом на 30 верес. 2016 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Макарова О. В. Правові основи регулювання правової освіти в Україні / О. В. Макарова // Вісник Акад. адвокатури України. 2012. № 3 (25). С. 83–89.
3. Про Національну доктрину розвитку освіти: Указ Президента України від 17 лип. 2002 р. № 347/2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.
4. Про інформацію: Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ, із змінами станом на 1 січ. 2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
5. Про Національну програму правової освіти населення: Указ Президента України від 18 жовт. 2001 р. № 992/2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.
6. Скаун О. Ф. Теорія держави і права: підручник: пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

*Надійшла до редколегії 10.05.2017 р.*

**УДК 351:338.2**

## **ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ БОРГОВИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ**

**Гончарук Д. В.,**

*аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики,  
Національна академія державного управління при Президенті України,  
м. Київ*

Розглянуто основні визначення поняття “державне регулювання економіки” та наведено уточнене визначення. Вивчено визначення понять “державне регулювання ринку цінних паперів”, “ринок цінних паперів”, “боргові цінні папери” та “державні боргові цінні папери”, визначено риси, що притаманні поняттям, та проведено їхню класифікацію. Розроблено авторське визначення поняття “державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів”.

**Ключові слова:** державне регулювання економіки, боргові цінні папери, ринок цінних паперів, державні боргові цінні папери, публічне адміністрування.

© Гончарук Д. В., 2017



**Honcharuk D. V.,**

Postgraduate Student of National Economy Management and Economic Policy Faculty,  
NAPA, Kyiv

## **DEFINING THE ESSENCE OF THE NOTION OF PUBLIC MANAGEMENT OF GOVERNMENT DEBT SECURITIES MARKET**

Definitions of the notion of "Public Regulation of the Economy" are considered. Author analyzes definitions of "Public Regulation of Securities Market", "Stock Market", "Debt Securities", "Government Debt Securities" and proposes classification of these notions. Author gives his own definition of the notion of "Public Regulation of Government Debt Securities Market".

**Key words:** Public regulation of economy, debt securities, debt securities market, government debt securities, public administration.

Реформування державного регулювання ринку державних боргових цінних паперів набуває все більшого значення в умовах погіршення економічного становища в країні. Особливе занепокоєння викликає постійне збільшення обсягів державних запозичень, що мають стабільну тенденцію до зростання, одночасно з відсутністю нових джерел доходів, що могли б забезпечити обслуговування та повернення державного боргу. Велику частину державного боргу втілено саме у вигляді державних боргових цінних паперів. Для правильного вибору та більш ефективного використання форм, методів та засобів державного впливу, необхідно чітко розуміти, що саме розуміється під державним регулюванням державних боргових цінних паперів як у вітчизняній, так і в зарубіжній науковій думці.

Теоретичними розробками у сфері державного регулювання займаються такі вчені, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Ю. Оболенський та ін. Вивченням державного регулювання економіки займаються, зокрема: Ю. Бажал, В. Бодров, В. Геєць, В. Гриньова, І. Михасюк, Д. Стеченко, Г. Третьак та ін. Питаннями вивчення ринку державних цінних паперів займаються: О. Біла, С. Єш, Ю. Кравченко, В. Лісовий, І. Лютий, Н. Чередніченко та ін.

Серед зарубіжних вчених, які у своїх працях розглядають проблеми державного регулювання економіки загалом та державного регулювання ринку цінних паперів зокрема, необхідно назвати: Дж. Бенстона, П. Йоскова, Р. Літана, Р. Ллевеліна, Р. Нола, Дж. Стіглера, Дж. Стігліца, Ю. Фама та ін.

У вітчизняній та зарубіжній літературі науковці великої уваги приділяють вивченню процесу державного регулювання ринку цінних паперів загалом, а проблеми державного регулювання саме ринку державних боргових цінних паперів висвітлюють недостатньо. Також слід вказати на необхідність уточнення поняття "державне регулювання" та аналізу його основних відмінностей від поняття "державне управління".

Стаття покликана проаналізувати відмінність понять "державне управління" та "державне регулювання", на основі аналізу визначень, наданих вітчизняними та зарубіжними науковцями, сформулювати уточнені визначення понять "державне регулювання економіки", "ринок цінних паперів", "ринок боргових цінних паперів" та "ринок державних боргових цінних паперів", розглянувши сутність окремих понять, сформулювати узагальнене визначення поняття "державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів".

Державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів є складним поняттям, тож доцільно провести його вивчення в розрізі рівнів розуміння, а також у загальному вигляді. На нашу думку, доцільно так розподілити загальне поняття:

- рівень процесу – державного регулювання (Д.р.);
- рівень об'єкта регулювання – ринку державних боргових цінних паперів.

Почнімо з першого рівня, тобто проаналізуємо, що в собі містить поняття Д.р. та які з визначень є найбільш прийнятними для використання в контексті регулювання державного сектора економіки, а конкретно – ринку державних боргових цінних паперів. Розгляньмо визначення Д.р., запропоновані в українській та зарубіжній науковій літературі.

В енциклопедичному словнику з державного управління Д.р. визначається як “сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються” [1]. У цьому визначенні Д.р. характеризується як певний інструментарій, що використовується державою для впливу на суспільну систему.

У підручнику “Державне управління” поняття Д.р. визначено як один з економічних методів державного управління, нарівні з такими методами, як індикативне планування, грошово-кредитна політика тощо [2]. Як ми можемо побачити, у цьому випадку поняття державного регулювання звужено лише до трактування Д.р. як одного з методів управління.

Поняття Д.р. здебільшого в науковій літературі використовується в контексті впливу саме на економічні процеси. Зокрема, В. Бакуменко використовує термін Д.р. саме в контексті аналізу економічного напрямку державної діяльності [3]. Хоча, на нашу думку, поняття Д.р. може застосовуватись і для опису інших сфер суспільної діяльності, а не тільки економіки. Наприклад, ми можемо стверджувати, що доцільно використовувати це поняття в тих сферах, де держава відповідно до своїх цілей має намір здійснювати опосередковане управління – тобто зосереджуватись на непрямому впливі на суспільні процеси. Такий вплив необхідний у тих сферах суспільного життя, де держава хоче стимулювати саморегулювання, або встановлює чіткі правила гри, втручаючись у процеси тільки в разі порушення цих правил гри суб'єктами процесу, або визнає такі процеси небезпечними для існування системи.

Необхідно наголосити, що необхідно розрізняти поняття “державне управління” та “державне регулювання”. За твердженням В. Авер'янова, необхідно досліджувати різницю між цими поняттями, враховуючи різний зміст понять “управління” та “регулювання” [4]. Зокрема, управління зазвичай визначається як цілеспрямована дія суб'єкта управління на об'єкт управління з метою досягнення цілей управлінського впливу. Регулювання, у свою чергу, маючи певні спільні риси з поняттям “управління”, все ж передбачає вплив не тільки на об'єкт управлінської дії, але й на навколишнє середовище, яке, у свою чергу, впливає на поведінку об'єкта та деякою мірою її визначає. Тож, різницю між поняттями “державне управління” та “державне регулювання” необхідно розглядати через співвідношення змісту вищезазначених понять

з урахуванням виконання державою своїх функцій. Тобто ми можемо стверджувати, що державне управління передбачає більш прямий вплив на суспільні процеси та має здебільшого розпорядчий характер. Державне регулювання, у свою чергу, орієнтовано як на прямий вплив на суспільні процеси, так і на створення необхідних умов для розвитку таких процесів у тому чи іншому напрямі. Державне регулювання передбачає більшу альтернативність у поведінці об'єктів управлінського впливу.

Розгляньмо зміст більш вживаного в літературних джерелах поняття – державне регулювання економіки (ДРЕ).

У своїй праці С. Чистов пропонує розглядати ДРЕ з теоретичного та практичного боків. З теоретичної точки зору ДРЕ виступає системою знань про сутність, правила та закономірності у використанні методів впливу на соціально-економічну систему держави з метою досягнення цілей, визначених економічною політикою держави. З практичної точки зору ДРЕ розглядається як цілеспрямована діяльність, що передбачає вплив на складові економічної системи задля досягнення пріоритетів економічної політики [5]. У даній інтерпретації в першому випадку ДРЕ розглядається як галузь знань, а другому – як процес.

І. Михасюк у своїй праці стверджує, що ДРЕ – це комплекс заходів держави, спрямованих на скерування суб'єктів економічної діяльності в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами влади цілей [6]. Це визначення подібне до наведеного в енциклопедичному словнику, тобто ДРЕ визначається як сукупність певних заходів, але така, що має комплексний характер, тобто включає взаємозв'язки між складовими елементами вказаної сукупності.

Г. Третяк розглядає ДРЕ, як “комплекс заходів держави, спрямованих на скерування поведінки суб'єктів господарювання в напрямі, необхідному для досягнення поставлених органами державної влади цілей [7]. Це визначення майже повністю повторює визначення, що дане І. Михасюком.

На думку В. Гриньової, “ДРЕ – це втручання державних органів влади за допомогою різних методів та інструментів у розвиток основних економічних процесів із метою забезпечення позитивних соціально-економічних результатів” [8].

Д. Стеченко визначає ДРЕ як вплив держави на відтворювальні процеси в економіці відповідними засобами з метою зорієнтувати суб'єктів господарювання та окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку [9]. Тобто акцент ставиться на тому, що ДРЕ виступає як дія, вплив, тобто діяльність спрямована на певну мету.

Проаналізувавши наведені визначення, ми можемо виокремити два основних напрями, за якими визначається ДРЕ, а саме: 1) сукупність або комплекс заходів, методів та форм впливу; 2) процес, вплив, діяльність органів державної влади.

Розгляньмо позицію зарубіжних вчених щодо державного регулювання.

Державне регулювання розглядається за кордоном здебільшого у відношенні до подолання негативних явищ, що виникають через ситуації неспроможності ринку. Необхідність державного втручання було обґрунтовано представниками кейнсіанської школи після криз 20-х – 30-х рр. ХХ ст. Вивченням теорій державного регулювання займалися такі вчені, як Ю. Фама, Дж. Стіглер, Дж. Бенстон, П. Йосков, Р. Нолл та ін.

Дж. Стігліц зазначає, що основою для застосування механізмів державного регулювання є необхідність подолання наслідків неспроможності ринку, так званих негативних екстерна лій [10].

Р. Літан поділяє регулювання на два типи – економічне та соціальне регулювання. Перше пов'язано з регулюванням цін та тарифів, друге – з подоланням негативних екстерна лій [11].

Порівнявши думки авторів ми бачимо, що здебільшого поняття Д.р. у більшості випадків у вітчизняній літературі вживається у значенні саме регулювання економіки державою. На наш погляд, кращою є позиція закордонних вчених, які визначають процес регулювання як необхідність втручання органів державної влади у суспільні процеси при неспроможності саморегулювання в підсистемах суспільного організму. Тобто коли система без зовнішнього втручання не може позбутись від негативних ефектів, які вона продукує у процесі своєї діяльності. Необхідно зазначити, що має йтися не тільки про економічні, але і про соціальні та суспільно-політичні процеси.

Узагальнюючи думки, наведені вище, ми можемо стверджувати, що науковці диференціюють поняття “державне управління” та “державне регулювання”. Так поняття “державне регулювання” розглядають як більш широке, ніж “державне управління”. “Державне управління” здебільшого зосереджено на безпосередньому впливі суб'єкта на об'єкт, у той час як “державне регулювання” здебільшого повинно бути спрямовано на вплив на середовище, у якому існує об'єкт управління, хоча також може використовуватись прямий вплив.

Тож, підсумовуючи, ми можемо навести таке розуміння змісту поняття “державне регулювання”: це є комплекс заходів прямого та опосередкованого впливу органів державної влади на суспільні процеси з метою подолання негативних наслідків неспроможності ринку та задля досягнення цілей суспільного розвитку.

Наступним елементом аналізу виступає поняття ринку державних боргових цінних паперів.

Узагалі ринок державних боргових цінних паперів є складовою частиною ринку боргових цінних паперів держави, який, у свою чергу, є складовим елементом ринку цінних паперів.

Для кращого розуміння погляньмо, що ж науковці розуміють під поняттями “ринку цінних паперів” (РЦП) та “державні боргові цінні папери”.

З. Мочаліна так визначає РЦП: “...сукупність відносин фінансового ринку, пов'язаних із випуском і обігом цінних паперів, а також форми й способи цього обігу, тобто це форма розподілу й перерозподілу фінансових ресурсів з метою повнішого забезпечення потреб економіки в ресурсах та їхнього ефективного використання” [Цит. за: 12]. Як ми бачимо, ринок цінних паперів тут виступає одним з елементів відносин фінансового ринку, основною метою яких є мобілізація додаткових коштів.

Також автор дає визначення боргових цінних паперів – таких паперів, за якими емітент зобов'язується повернути кошти у визначений термін інвестору, але які не дають жодних прав на управління підприємством чи організацією емітента [12]. Це визначення боргових цінних паперів ставить наголос на відсутності переходу права управління до інвестора, але не вказує на плату за користування інвестиційним ресурсом з боку емітента.

На думку І. Благуна, Р. Сороки, І. Єлейко, РЦП являє собою “систему економічних відносин, пов’язаних із випуском, розміщенням та перепродажем цінних паперів”. Автори також визначають РЦП як сукупність відносин із приводу обігу цінних паперів.

Боргові цінні папери, на думку цих авторів, являють собою “зобов’язання, згідно з якими позичальник гарантує кредиторі виплату певної суми через визначений термін часу і виплату доходу, передбаченого умовами позики” [12]. Наведене визначення вказує на зобов’язання емітента повернути кошти через певний проміжок часу, але додатково вказано і на необхідність виплати доходу за борговими цінними паперами.

Н. Чередніченко розглядає РЦП як один з елементів фінансового ринку, що охоплює ринок грошовий і ринок капіталів та за допомогою цінних паперів забезпечує акумуляцію, розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів [13]. У своєму визначенні цей автор поділяє ринок цінних паперів на два сегменти – грошовий ринок (короткостроковий) та ринок капіталів (довгостроковий). Визначення боргових цінних паперів аналогічне до наданого З. Мочаліною.

На думку В. Мельника, РЦП являє собою “досить широку сукупність суспільних відносин, які виникають і існують з приводу цінних паперів, включаючи державне та інституційно-правове їх регулювання” [14]. Як ми можемо бачити, автор наголошує на тому, що відносини, що формують ринок, мають не тільки економічну природу, але і включають в себе державне та правове регулювання.

У праці В. Лісового зазначається, що боргові цінні папери – “це цінні папери, що посвідчують відносини позики і передбачають зобов’язання емітента сплатити у визначений строк кошти відповідно до зобов’язання” [15].

Проаналізувавши визначення, надані вченими, ми можемо навести узагальнене визначення РЦП, а саме: сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі випуску, продажу та обігу цінних паперів з метою більш ефективного використання фінансових ресурсів.

Взагалі боргові цінні папери можемо визначити як цінні папери, що посвідчують зобов’язання емітента сплатити у визначений термін передбачену суму коштів та суму доходу і не передбачають перехід прав управління від емітента до утримувача цінного паперу.

Державні цінні папери загалом та державні боргові цінні папери зокрема відрізняються від інших цінних паперів тим, що емітентом таких цінних паперів є держава.

Тобто визначення державних боргових цінних паперів можна сформулювати так: державні боргові цінні папери – це цінні папери, що посвідчують зобов’язання держави у визначений термін виплатити визначену суму коштів та суму доходу, яке не передбачає переходу майнових прав від держави до утримувача цінного паперу.

Для більш повного розуміння суті необхідно розглянути, як вказані поняття визначено в нормативно-правових актах України.

Загальні засади державного регулювання РЦП визначено в Законі України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30 жовтня 1996 р. № 448/96-ВР. Закон містить таку дефініцію: державне регулювання ринку цінних паперів – здійснення державою комплексних заходів щодо впорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів та їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері [16].

Щодо визначення поняття РЦП та державних боргових цінних паперів необхідно звернутись до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV. У цьому нормативно-правовому акті РЦП визначено як сукупність учасників фондового ринку та правовідносин між ними щодо розміщення, обігу та обліку цінних паперів і похідних (деривативів).

Боргові цінні папери визначено як цінні папери, що посвідчують відносини позики і передбачають зобов'язання емітента або особи, яка видала неемісійний цінний папір, сплатити у визначений строк кошти, передати товари або надати послуги відповідно до зобов'язання [17].

Ми можемо стверджувати, що визначення, наведені в законодавстві, у цілому збігаються з визначеннями понять, що наводяться науковцями. Хоча й існують певні відмінності. Також ми можемо стверджувати, що не існує чіткого визначення саме державних боргових цінних паперів.

Розглянувши окремо визначення поняття “державне регулювання” та визначення понять “ринок цінних паперів”, “боргові цінні папери” й “державні боргові цінні папери”, ми можемо надати узагальнене визначення поняття “державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів”. Тож, державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів – це комплекс заходів прямого та опосередкованого впливу органів державної влади на учасників ринку та на суспільні відносини, що виникають між ними у процесі випуску, розміщення та обігу державних боргових цінних паперів, з метою найбільш ефективного використання фінансових ресурсів, а також запобігання негативним наслідкам діяльності учасників ринку та подолання таких наслідків.

Проаналізувавши праці науковців, можемо стверджувати, що поняття державне управління та державне регулювання подібні одне до одного, але все ж таки відрізняються. Державне управління передбачає більше прямий вплив на суспільні процеси та має здебільшого розпорядчий характер. У свою чергу, державне регулювання орієнтовано як на прямий вплив на суспільні процеси, так і на створення необхідних умов для розвитку таких процесів у тому чи іншому напрямі. Державне регулювання передбачає більшу альтернативність у поведінці об'єктів управлінського впливу.

Поняття “державне регулювання” здебільшого використовується для означення впливу органів державної влади на соціально-економічну складову суспільного життя; застосовується поняття “державне регулювання економіки”. Ми з'ясували, що ДРЕ розглядається з двох основних позицій – як процес впливу та як сукупність певних заходів впливу. Також нами запропоноване уточнене визначення поняття “державне регулювання економіки”.

Проаналізувавши визначення понять “ринок цінних паперів” та “боргові цінні папери”, ми дійшли висновку, що ринок цінних паперів може розглядатись як сукупність суб'єктів ринку а також як сукупність відносин, що виникають щодо емісії, розміщення та обігу цінних паперів. Ми визначили, що боргові цінні папери мають три основних характеристики, а саме: вони позначають зобов'язання повернути запозичені кошти у визначений час; передбачають виплату емітентом певного доходу для утримувача цінного паперу; не передбачають набуття власником боргових цінних паперів права брати участь в управлінні діяльністю емітента.

На основі проаналізованого матеріалу запропоновано авторське визначення поняття “державне регулювання ринку державних боргових цінних паперів”, а саме: це є комплекс заходів прямого та опосередкованого впливу органів державної влади на учасників ринку та на суспільні відносини, що виникають між ними у процесі випуску, розміщення та обігу державних боргових цінних паперів, з метою найбільш ефективного використання фінансових ресурсів, а також запобігання негативним наслідкам діяльності учасників ринку та подолання таких наслідків.

Ми розуміємо, що наведене визначення не є абсолютно досконалим і для подальшого уточнення потрібно проводити більш глибокий аналіз зазначених понять.

#### Список використаних джерел\*

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. С. 148.
2. Державне управління: підручник: у 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.. – Київ: Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. С. 143.
3. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Усаченко. Київ: НВП “Інтерсервіс”, 2013. С. 44.
4. Адміністративне право України. Академ. курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: Юрид. думка, 2004. С. 63–64.
5. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. Вид. 2-ге, доопрац. і допов. Київ: КНЕУ, 2004. С. 16–19.
6. Михасюк І. Р., Швайка Л. А. Державне регулювання економіки: підручник. Львів: Магнолія плюс; В. М. Піча, 2006. С. 9–10.
7. Третяк Г. С., Бліщук К. М. Державне регулювання економіки та економічна політика: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 17.
8. Гриньова В. М., Новікова М. М. Державне регулювання економіки : підручник. Київ: Знання, 2008. 398 с.
9. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки: навч. посіб. 3-тє вид., випр. Київ, 2006. С. 5.
10. Joseph E. Stiglitz, 2008, Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation, Columbia University Academic Commons URL: [http://academiccommons.columbia.edu/download/fedora\\_content/download/ac:126998/CONTENT/JES.Govt.Failure.Mkt.Failure.pdf](http://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:126998/CONTENT/JES.Govt.Failure.Mkt.Failure.pdf). Р. 3–6.
11. Robert Litan, 2008, Regulation, The concise encyclopedia of economics / edited by David R. Henderson. URL: <http://www.econlib.org/library/Enc/Regulation.html>.
12. Благун І. Г., Сорока Р. С., Єлейко І. В. Фінанси: навч. посіб. Львів: Магнолія. 2007. С. 244–248.
13. Чередніченко Н. І. Ринок цінних паперів: метод, вказівки і завдання для самост. вивчення дисципліни. Київ: МАУП, 2004. С. 5.
14. Мельник В. А. Ринок цінних паперів: довід. керівника підприємства. Спец. вип. Київ: А.Л.Д.; ВІРА-Р, 1998. С. 107.
15. Лісовий В. П., Отченаш К. Г., Токар В. В. Торгівля цінними паперами: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2010. С. 117.
16. Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30 жовт. 1996 р. № 448/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лют. 2006 р. № 3480-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.

\*Список складено в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.

УДК 349.444 : 351.778.51

## ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬСЯ ЖИТЛОМ У ПЕРШУ ЧЕРГУ ТА ПОЗА ЧЕРГОЮ

*Харечко Д. О.,*

*аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Львів*

Розглянуто використання державноуправлінських механізмів для належної реалізації житлових прав громадян, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін. Досліджено процеси використання державноуправлінських механізмів для належної реалізації окремими пільговими категоріями громадян права на житло, визначено основні напрями їхнього застосування та встановлено ефективність застосування окремих державноуправлінських механізмів щодо покращання житлової політики держави.

**Ключові слова:** забезпечення житлом, житлові права громадян, програми забезпечення житлом, забезпечення житлом окремих категорій громадян, забезпечення житлом у першу чергу та поза чергою, учасники бойових дій та особи, прирівняні до них, учасники війни, військовослужбовці.

*Kharechko D. A.,*

*Postgraduate Student of Public Administration and Local Government Department,  
LRIPA NAPA, Lviv*

### STATE ADMINISTRATIVE MECHANISM REALIZATION OF HOUSING RIGHTS OF CITIZENS WHO PROVIDED HOUSING IN THE FIRST PLACE AND OUT OF TURN

In the article the use of state-administrative mechanisms for the proper implementation of housing rights of citizens who provided housing in the first place and a priority, including combatants and persons equated to them, war veterans, military personnel, etc. The processes using state-management arrangements for the proper implementation of the citizens who provided housing in the first place and out of turn, the right to housing, the main areas of application and installed efficacy of certain public-management mechanisms to improve housing policy and proper implementation of housing human data of citizens.

**Key words:** housing, housing programs, housing certain categories of citizens, housing in the first place and out of turn, combatants and persons equated to them, war veterans, military personnel.

Проблема забезпечення житлом громадян України, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін., нині набуває загальнонаціонального значення. Для вирішення цієї проблеми необхідне розроблення наукових засад реалізації даними категоріями громадян права на житло, методології його практичної реалізації системою загальнодержавних заходів та формування належних державноуправлінських механізмів такого забезпечення, яке б відповідало економічним та соціальним викликам сьогодення.

Проблемні питання забезпечення окремих категорій громадян житлом були предметом досліджень багатьох вітчизняних науковців, зокрема: М. Ануфрієва, О. Бандурки, Н. Болотіної, В. Венедіктова, М. Галянтича,

© Харечко Д. О., 2017



М. Джиги, М. Іншина, О. Лавриненка, О. Лапки, К. Мельника, В. Плішкіна, О. Романова, Ю. Сердюк та ін. Та, незважаючи на їхню безумовну цінність, вони мають переважно оглядовий характер.

Мета статті полягає в обґрунтуванні ефективності використання державноуправлінських механізмів реалізації житлових прав громадянами, які забезпечуються житлом у першу чергу та поза чергою, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін., визначення основних напрямів їхнього застосування та встановлення ефективності застосування окремих державноуправлінських механізмів для покращання житлової політики держави та належної реалізації даними категоріями громадян права на житло.

Право на житло, як можливість володіння, користування та розпорядження ним, нині вважається належною нормою цивілізованого суспільства. Відповідно до ст. 47 Конституції України кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти його в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону [4].

Згідно з Житловим кодексом України, громадяни, які перебувають на обліку та потребують поліпшення житлових умов, житлові приміщення надаються в порядку черговості. Житлові приміщення надаються тільки громадянам, які перебувають на обліку на поліпшення житлових умов та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов. З числа громадян, взятих на облік для поліпшення житлових умов, складаються списки осіб, які користуються правом першочергового одержання житлових приміщень [1]. А відповідно до Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР, черговість надання житлових приміщень визначається за часом взяття на облік (включення до списків осіб, які користуються правом першочергового одержання житлових приміщень). Громадянам, які перебувають на квартирному обліку, житлові приміщення надаються в порядку загальної черги, крім осіб, які мають право першочергового одержання житлових приміщень, осіб, які користуються перевагою у строках одержання житлових приміщень [10]. Тобто нормами чинного законодавства встановлено таку черговість забезпечення громадян житлом: забезпечення згідно з загальною чергою, позачергово й першочергово.

Відповідно до норм чинного законодавства України [1; 10]:

1. У першу чергу житлові приміщення надаються особам, які потребують поліпшення житлових умов та які перебувають на квартирному обліку:

– Героям Радянського Союзу, Героям соціалістичної праці, а також особам, нагородженим орденами Слави, Трудової слави, “За службу Батьківщині у Збройних Силах СРСР” усіх трьох ступенів;

– особам, які хворіють на тяжкі форми деяких хронічних захворювань, перелічених у списку захворювань, затвердженому Міністерством охорони здоров’я СРСР за погодженням із Державним комітетом СРСР із праці та соціальних питань та ВЦРПС;

– особам, зараженим вірусом імунодефіциту людини внаслідок виконання медичних маніпуляцій;

- медичним працівникам, зараженим вірусом імунодефіциту людини внаслідок виконання службових обов'язків;
- учасникам бойових дій та учасникам війни. Учасники бойових дій, які дістали поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи виконання обов'язків військової служби, забезпечуються житловою площею протягом двох років з дня взяття на квартирний облік;
- інвалідам праці I і II груп та інвалідам I і II груп з числа військовослужбовців;
- особам, які стали інвалідами I і II груп у зв'язку з виконанням державних або громадських обов'язків, виконанням обов'язку громадянина СРСР з рятування життя людини, з охорони соціалістичної власності та правопорядку;
- сім'ям осіб, які загинули під час виконання державних або громадських обов'язків, виконання обов'язку громадянина СРСР із рятування життя людини, з охорони соціалістичної власності і правопорядку;
- сім'ям осіб, які загинули на виробництві внаслідок нещасного випадку;
- робітникам і службовцям, які тривалий час сумлінно пропрацювали у сфері виробництва. Тривалість часу сумлінної роботи на даному підприємстві, в організації, що дає право на одержання житлових приміщень у першу чергу, встановлюється (залежно від місця перебування на квартирному обліку) трудовим колективом підприємства, організації або спільним рішенням виконавчого комітету місцевої Ради народних депутатів і ради профспілок, але не може бути менше 20 років. У колективному договорі може бути передбачено надання житлових приміщень у першочерговому порядку новаторам і передовикам виробництва;
- матерям, яким присвоєно звання "Мати-героїня";
- багатодітним сім'ям (які мають у своєму складі трьох і більше дітей) і одиноким матерям;
- сім'ям при народженні близнят;
- учителям та іншим педагогічним працівникам загальноосвітніх шкіл і професійно-технічних навчальних закладів;
- особам, які проживають у ветхих будинках, що не підлягають капітальному ремонту;
- іншим громадянам у випадках, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР.

## 2. Поза чергою житлові приміщення надаються:

- громадянам, житло яких унаслідок стихійного лиха стало непридатним для проживання;
- особам, направленим у порядку розподілу на роботу до іншої місцевості;
- дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, після завершення терміну перебування в сім'ї опікуна чи піклувальника, прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу, закладах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також особам з їх числа у разі відсутності житла або неможливості повернення займаного раніше житлового приміщення;
- дітям-інвалідам з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які проживають у сім'ях піклувальників, прийомних сім'ях та дитячих будинках сімейного типу, державних або інших соціальних

установах, після досягнення повноліття, у разі коли за висновком медико-соціальної експертизи вони можуть здійснювати самообслуговування і вести самостійний спосіб життя;

– громадянам, незаконно засудженим і згодом реабілітованим, за неможливості повернення займаного раніше жилого приміщення;

– особам, які належать до інвалідів війни. Дані особи, забезпечуються житловою площею протягом двох років з дня взяття на квартирний облік, а інваліди I групи з числа учасників бойових дій на території інших країн – протягом року;

– особам, на яких поширюється чинність Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”;

– особам, обраним на виборну посаду, коли це пов’язано з переїздом до іншої місцевості;

– членам сім’ї народного депутата України у разі його смерті в період виконання депутатських обов’язків у Верховній Раді України на постійній основі;

– в інших випадках, передбачених законодавством Союзу РСР і Української РСР. Громадяни, які користуються правом позачергового одержання житлових приміщень, включаються в окремих списках.

Тобто з усіх зазначених категорій громадян формуються списки осіб, яким надано право першочергового отримання житла, та осіб, яким житло надається поза чергою, і черговість надання житлових приміщень визначається за часом взяття на облік або включення до відповідних списків.

Як можна спостерігати, проводячи аналіз норм чинного законодавства України, у них містяться такі поняття, як “законодавство Союзу РСР і Української РСР”, “Збройні Сили СРСР” і та ін., що в даний час є морально застарілими та вимагають внесення відповідних змін згідно з сучасними реаліями.

Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” [2] визначив шляхи покращання житлових умов даної категорії осіб, які потребують покращання житлових умов, зокрема:

– учасникам бойових дій та особам, прирівняним до них, учасникам війни передбачено першочергове забезпечення житловою площею та першочергове відведення земельних ділянок для індивідуального житлового будівництва. Забезпечення житловою площею даної категорії осіб повинне проводитись протягом двох років з дня взяття на квартирний облік;

– інвалідам війни та прирівняним до них особам передбачено позачергове забезпечення житлом протягом двох років з дня взяття на квартирний облік, а інвалідам I групи з числа учасників бойових дій на території інших країн – протягом року. Органи виконавчої влади, виконавчі комітети місцевих рад зобов’язані надавати допомогу інвалідам війни у будівництві індивідуальних житлових будинків. Земельні ділянки для індивідуального житлового будівництва відводяться зазначеним особам у першочерговому порядку.

Нормативно закріплене право зазначених категорій громадян на одержання позики на будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт житлових будинків, а також позики на будівництво або придбання дачних будинків із погашенням її протягом 10 років, починаючи з п’ятого року після закінчення будівництва, потребує додаткового розроблення відповідних

державних програм та застосування адекватних державноуправлінських механізмів його реалізації. У даний час зазначена норма має досить декларативний характер;

– особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, передбачено першочергове поліпшення житлових умов при наданні житла у будинках державного, у т. ч. відомчого, і громадського житлового фонду з наданням при цьому додаткової житлової площі до 20 квадратних метрів.

Оскільки відповідно до норм чинного законодавства забезпечення житлом зазначених категорій громадян покладено на органи місцевого самоврядування, їхня належна реалізація можлива лише за наявності відповідного житла, тобто при високих темпах будівництва житла в регіоні.

Важливою умовою забезпечення належного розвитку будівельної галузі в Україні є формування дієвих механізмів, які б поєднували механізми державного управління та ринкового саморегулювання.

Основними державноуправлінськими механізмами належної реалізації громадянами права на житло та забезпечення житлом громадян повинні виступати механізми: організаційно-управлінський; нормативно-правовий; фінансовий; інформаційний. Оптимальною структурою управління будівельною галуззю повинні поєднуватись структури всіх зазначених рівнів, які б взаємодоповнювали одне одного та спрямовували спільні зусилля на визначення й досягнення стратегічних завдань, цілей та рішень.

Застосування лише нормативно-правового механізму як окремого, самостійного державноуправлінського механізму не тільки не дає змоги покращити житлове становище певної категорії громадян, але і призводить до різного роду негативних соціальних явищ.

Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції та/або в забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок, визначено механізм використання бюджетних коштів, яким передбачена необхідність їхнього перебування на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за зареєстрованим місцем проживання, а в разі смерті зазначених осіб – для членів їхніх сімей, за якими згідно із законодавством зберігається право подальшого перебування на такому обліку. Бюджетні кошти спрямовуються на придбання житла у прийнятих в експлуатацію новозбудованих житлових будинках (на первинному ринку) та на вторинному ринку. Допускається спів фінансування придбання житла за рахунок коштів місцевих бюджетів, учасників антитерористичної операції, яким надається житло, або інших не заборонених законодавством джерел. Головним розпорядником бюджетних коштів є Міністерство соціальної політики України, а розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня є Державна служба у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції (відповідальний виконавець бюджетної програми), обласні та Київська міська держадміністрації (їхні структурні підрозділи) [5].

Тобто, відповідно до даного Порядку, закупівля житла може проводитись лише на вторинному ринку та в новозбудованих житлових будинках, які було прийнято в експлуатацію, що значно обмежує коло об'єктів житла, на які можуть бути скеровані дані кошти.

Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів війни, визначено механізм використання

бюджетних коштів та передбачено, що бюджетні кошти спрямовуються на придбання квартир на вторинному ринку, у житлових будинках, введених в експлуатацію, в об'єктах незавершеного житлового будівництва зі строком введення в експлуатацію не пізніше I кварталу року, що настає за звітним, на умовах пайової участі за умови, що в квартирах, які придбаваються, будуть виконані внутрішні опоряджувальні роботи. Закупівля товарів, робіт і послуг за рахунок бюджетних коштів здійснюється в установленому законом порядку. Допускається співфінансування закупівлі житла за рахунок коштів місцевих бюджетів та/або коштів громадян, яким надається житло. Вартість придбання або будівництва 1 квадратного метра загальної площі житла, що визначається за результатами закупівлі, повинна бути найнижчою серед запропонованих учасниками торгів. Під час визначення загальної вартості житла враховуються витрати, пов'язані з оформленням права власності та сплатою передбачених законодавством податків і зборів (обов'язкових платежів). Головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації або їхні структурні підрозділи [6].

Державноуправлінські механізми щодо забезпечення житлом воїнів-інтернаціоналістів, військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у рамках реалізації державної житлової політики, містяться у відповідних постановках Кабінету Міністрів України [7–9].

Різноманітність механізмів використання коштів, передбачених у державному бюджеті за відповідною бюджетною програмою, головних розпорядників бюджетних коштів та відповідальних виконавців бюджетної програми, розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та об'єктів, на придбання яких можуть бути спрямовані бюджетні кошти, зумовлює незручності під час закупівлі житла для зазначеної категорії громадян та труднощі під час закупівлі житла за різними бюджетними програмами в одному житловому будинку.

Відповідно до Закону України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей”, військовослужбовці, які мають вислугу на військовій службі 20 років і більше та потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного житлового будинку (квартири) на строк до 20 років з погашенням загальної суми та відсоткових ставок за кредитами за рахунок коштів, призначених у державному бюджеті на утримання Збройних Сил України, Служби безпеки України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань. Зазначений кредит надається військовослужбовцю тільки один раз протягом усього часу проходження ним військової служби. Порядок та умови надання військовослужбовцям кредитів на індивідуальне житлове будівництво або придбання приватного жилого будинку (квартири) визначаються Кабінетом Міністрів України [3]. У даний час зазначена норма має суто декларативний характер, оскільки для її реалізації необхідне застосування комплексного підходу із використанням різноманітних державноуправлінських механізмів.

Згідно з повідомленням Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву, за ініціативою народних депутатів, у 2016 р. внесено на розгляд парламенту законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо житлового забезпечення учасників бойових дій та внутрішньо переміщених осіб”. Як наголошується в пояснювальній записці до проекту закону, метою ухвалення документа є посилення соціального захисту учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, інвалідів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, та внутрішньо переміщених осіб, шляхом надання пільгових довгострокових державних кредитів на будівництво і придбання житлових будинків і квартир із погашенням за рахунок бюджетних коштів частини суми зобов'язань за кредитом. Документ, зокрема, передбачає надання учасникам бойових дій та внутрішньо переміщеним особам права на отримання пільгового довгострокового державного кредиту на будівництво та придбання житла з погашенням за рахунок бюджетних коштів 25 % суми зобов'язань за кредитом строком до 20 років, з відсотковою ставкою у розмірі 3 % річних від суми заборгованості за кредитом. Проект закону також передбачає, що інваліди війни серед учасників бойових дій мають право на отримання пільгового довгострокового державного кредиту на будівництво і придбання житлових будинків і квартир із погашенням за рахунок бюджетних коштів 50 % суми зобов'язань за кредитом. Сім'ям осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, які загинули або померли внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, отриманих під час участі в АТО, захищаючи незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, а також особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, передбачається право на погашення за рахунок бюджетних коштів 75 % суми зобов'язань за кредитом.

Аналіз реального стану забезпечення житлом окремих пільгових категорій громадян, зокрема учасників бойових дій та осіб, прирівняних до них, учасників війни, військовослужбовців та ін., та державноуправлінських механізмів його здійснення дозволяє стверджувати, що вказані категорії громадян мають значні проблеми з реалізацією свого права на житло. Тому пропонується розробити цільові загальнодержавні програми забезпечення житлом даних категорій громадян, метою яких повинне стати розв'язання проблеми забезпечення житлом їх та членів їхніх сімей шляхом належного функціонування та вдосконалення окремих державноуправлінських механізмів. Прийняття локальних програм (міських, обласних, районних) повинне бути деталізацією загальнодержавної програми на регіональному рівні, і її фінансування повинне здійснюватися при співфінансуванні державного та регіональних бюджетів, за наявності відповідної законодавчої основи.

#### **Список використаних джерел**

1. Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р.
2. Закон України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовт. 1993 р. № 3551-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
3. Закон України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” від 20 груд. 1991 р. № 2011-XII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
4. Конституція України від 28 черв. 1996 р.
5. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції

та/або у забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості нижніх кінцівок / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2015 р. № 407. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

6. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом інвалідів війни / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2012 р. № 503. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1198. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

8. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення житлом воїнів-інтернаціоналістів /затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 берез. 2011 р. № 223. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для будівництва (придбання) житла для військовослужбовців, звільнених у запас або відставку, для відселення їх із закритих та віддалених від населених пунктів військових гарнізонів / затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2013 р. № 157. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української республіканської ради професійних спілок від 11 груд. 1984 р. № 470. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 332.1

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОБРОВІЛЬНИХ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНИХ ОБ'ЄДНАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ

**Андрушків Б. М.,**

*д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України,  
завідувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності та підприємництва,  
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,  
м. Тернопіль*

**Кирич Н. Б.,**

*д.е.н., проф., завідувач кафедри менеджменту у виробничій сфері,  
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,  
м. Тернопіль;*

**Латинін М. А.,**

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

**Погайдак О. Б.,**

*д.е.н., старший науковий співробітник,  
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,  
м. Тернопіль;*

**Співак С. М.,**

*к.е.н., доцент кафедри бухгалтерського обліку та аудиту,  
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя,  
м. Тернопіль*

Розглянуто особливості формування конкурентоспроможної системи місцевого самоврядування шляхом добровільного об'єднання територіальних громад. Уточнено сутність поняття "конкурентоспроможна територіальна громада". Проаналізовано основні проблеми, що виникають на шляху становлення добровільних об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Запропоновано алгоритм та модель, які забезпечить посилення конкурентоспроможності добровільних об'єднань територіальних громад з урахуванням регіональних особливостей та європейських стандартів.

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, добровільне об'єднання територіальних громад, система місцевого самоврядування, модель, децентралізація, податки та збори.



**Andrushkiv B. M.,**

*Doctor of Economics, Full Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,  
Head of Management of Innovational Activity and Entrepreneurship Department, TNTU, Ternopil;*

**Kyrych N. B.,**

*Doctor of Economics, Full Professor, Head of Management of Production Sphere Department,  
TNTU, Ternopil;*

**Latynin M. A.,**

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

**Pohaidak O. B.,**

*Doctor of Economics, Senior Researcher, TNTU, Ternopil;*

**Spivak S. M.,**

*PhD in Economics, Associate Professor of Accounting and Audit Department, TNTU, Ternopil*

### **FEATURES OF FORMING COMPETITIVE VOLUNTARY ASSOCIATIONS OF TERRITORIAL COMMUNITIES UNDER DECENTRALIZATION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF PROCESS MODELING**

In the article features of formation of competitiveness of the local government system based on voluntary association of communities. Clarified the essence of the concept of "competitive local community." Analyzed the main problems arising in the establishment of voluntary associations of communities under decentralization. The proposed algorithm and model that will ensure the strengthening of competitiveness voluntary association of communities taking into account regional peculiarities and European standards.

**Key words:** competitive capability, voluntary association territorial communities, system local government, model, decentralization, taxes and fees.

Тема децентралізації влади, адміністративно-територіальної реформи удосконалення органів місцевого самоврядування, формування об'єднання територіальних громад нині є однією з визначальних у соціально-економічному житті кожного регіону і країни в цілому, оскільки від формування якісної системи місцевого самоврядування залежить збалансований розвиток регіону та усєї економіки держави. Дійова модель управління не задовольняє потреб суспільства: не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, захисту її прав, надання населенню кваліфікованих, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях, не створює сприятливого економічного клімату, що призводить до значного дисбалансу між окремими територіальними громадами.

Вивчення питань розвитку територіальних громад неможливе без дослідження їхньої конкурентоспроможності. Відповідно до Закону України "Про об'єднання територіальних громад" та Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Урядом, визначено основний напрям реформи децентралізації – створення добровільних об'єднань територіальних громад. Проте формування конкурентоспроможних та самостійних громад можливе лише за наявності достатніх ресурсів та ефективного використання їх. При цьому основними ресурсами територіального об'єднання є виробничий потенціал (наявність виробничих підприємств, земель сільськогосподарського призначення та природних ресурсів) та фінансове забезпечення адміністративного утворення. Власне кажучи, забезпеченість фінансовими ресурсами дозволяє ефективно використовувати всі ці та інші ресурси територіального об'єднання. Таким чином, розвитку територіальних громад повинен базуватися на принципах конкурентоспроможності, що

буде запоруку успішного реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Ці та інші обставини зумовляють своєчасність та актуальність проблеми посилення конкурентоспроможності територіальних громад шляхом реалізації відповідної моделі.

Вагомий внесок у формування теоретико-методологічних засад конкурентоспроможності регіону внесли такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як І. Ансофф, А. Воронкова, П. Друкер, Ю. Іванов, М. Латинін, М. Кизим, С. Клименко, М. Портер, В. Пономаренко, В. Порожня, А. Ткачук, О. Тридід, Р. Фатхудинов, Ю. Ульянченко, С. Хамініч, Й. Шумпетер та ін. У працях зазначених науковців розглянуто сутність конкурентоспроможності регіону, види конкурентних переваг та механізми їхнього формування, конкурентні стратегії, методи оцінювання конкурентоспроможності регіону тощо. Проте подальших досліджень вимагають питання щодо визначення складу податків та зборів, котрі надходитимуть до бюджетів об'єднаних територіальних громад, управління фінансовими ресурсами територіальних громад, формування комплексної соціально-економічної стратегії розвитку територій.

Метою цієї статті є визначення основних проблем, що стоять на шляху ефективного реформування системи місцевого самоврядування, розроблення моделі формування добровільних конкурентоспроможних об'єднань територіальних громад та алгоритму дій, котрі необхідно здійснити для ефективної реалізації реформи децентралізації та посилення економічної спроможності об'єднаних територіальних громад.

Необхідність проведення реформи місцевого самоврядування викликана низкою причин. Через велику подрібненість територіальних громад, відсутність власних можливостей розвитку, старіння населення, значний відтік економічно активної його частини поглиблюються проблеми економічно-соціального розвитку, зокрема надання громадянам, насамперед із сільської місцевості, якісних послуг, забезпечення конституційного права на працю тощо, відповідальність за які несуть органи місцевого самоврядування.

Необхідність постійної підтримки малочисельних громад з використанням системи дотацій стримує розвиток сіл, селищ та малих міст. Це спричиняє зростання чисельності міського населення, розширення меж міст, ускладнення вирішення проблем забезпечення мешканців відповідною інфраструктурою, соціальними послугами. Усе це потребує, з одного боку, розширення повноважень органів місцевого самоврядування, а з іншого – упровадження ефективних механізмів контролю ефективного використання місцевих ресурсів з боку членів їхніх територіальних громад.

Суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації, реформування якої має спрямовуватись на підвищення ефективності управління суспільним розвитком, забезпечення конкурентоспроможності нових адміністративних утворень [1].

Конкурентоспроможність добровільних об'єднань територіальних громад є багатогранною категорією, що відбиває сукупність порівняльних переваг у різних сферах (економічній, технологічній, інноваційно-інвестиційній, ресурсній тощо), поєднання яких формує стійкі позиції на певному ринку чи в певних сферах у відповідний період часу. Конкурентоспроможність громади формується завдяки ефективному використанню та управлінню

виробничого, фінансового, науково-технічного, інноваційно-інвестиційного, майнового, кадрового потенціалу. Тому формування територіальної громади повинне перш за все базуватися на принципах рівномірного розподілу, щоб заздалегідь виключити можливість створення неефективних, неспроможних об'єднань територіальних громад, які не зможуть забезпечити розвиток адміністративно-територіального утворення. Таким чином, конкурентоспроможною територіальною громадою є така громада, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Проте необхідно також зазначити реальні проблеми, що сповільнюють процес не лише реформування, але і становлення.

По-перше, до цього часу так і не було ухвалення змін до Конституції України в частині децентралізації, які б виступали гарантією реформ.

По-друге, для того щоб отримати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку на проекти розвитку місцевої інфраструктури, Урядом встановлений термін затвердження перспективних планів. Проте, у зв'язку з політичними впливами, складним механізмом створення об'єднаних громад простіше "підганяти" план під об'єднання громад, а не навпаки – об'єднуватися відповідно до плану. І така практика руйнує саму ідею розроблення перспективних планів як документа, що окреслює межі саме спроможних територіальних громад. У зв'язку з цим виникає ризик, що окремі регіони та обласні державні адміністрації намагатимуться в стислі терміни сформувати перспективний план добровільного об'єднання територіальних громад (далі – Перспективний план) без проведення ґрунтовного аналізу такого об'єднання, громадських слухань та роз'яснювальної роботи в кожних громадах, які підлягають об'єднанню. Процес розроблення Перспективних планів повинен проводитися з урахуванням усіх важливих інфраструктурних, економічних, культурних, історичних факторів, оскільки невважений підхід до процесу об'єднання громад може дискредитувати весь процес децентралізації та підірвати довіру населення до реформи.

По-третє, в окремих обласних регіонах склалася ситуація, коли територія районів охоплена об'єднаними територіальними громадами. Тим часом паралельно існують районні ради та районні адміністрації, які більше не представляють спільні інтереси громад.

По-четверте, існує брак досвіду.

Ще однією проблемою є об'єднання громад у районах компактного розселення етнічних меншин. Цей пункт особливо актуальний для окремих регіонів України, наприклад в умовах Одеської, Закарпатської чи Чернівецької областей, де поряд знаходяться населені пункти, у яких проживають представники болгарської, молдавської, румунської та інших меншин. Очікувано, що в цих районах можливий активний спротив об'єднанню громад.

Для пришвидшення процесу реформування необхідно перш за все активізувати інформаційну кампанію з роз'яснення суті адміністративно-територіальної реформи, переваг, які отримає громада від об'єднання. Але на практиці до громад доноситься лише розпорядження голів районних державних адміністрацій, у яких ідеться про те, які села до якої об'єднаної громади будуть належати.

Враховуючи вищесказане, нами запропонована модель посилення конкурентоспроможності добровільного об'єднання територіальних громад (рисунок).

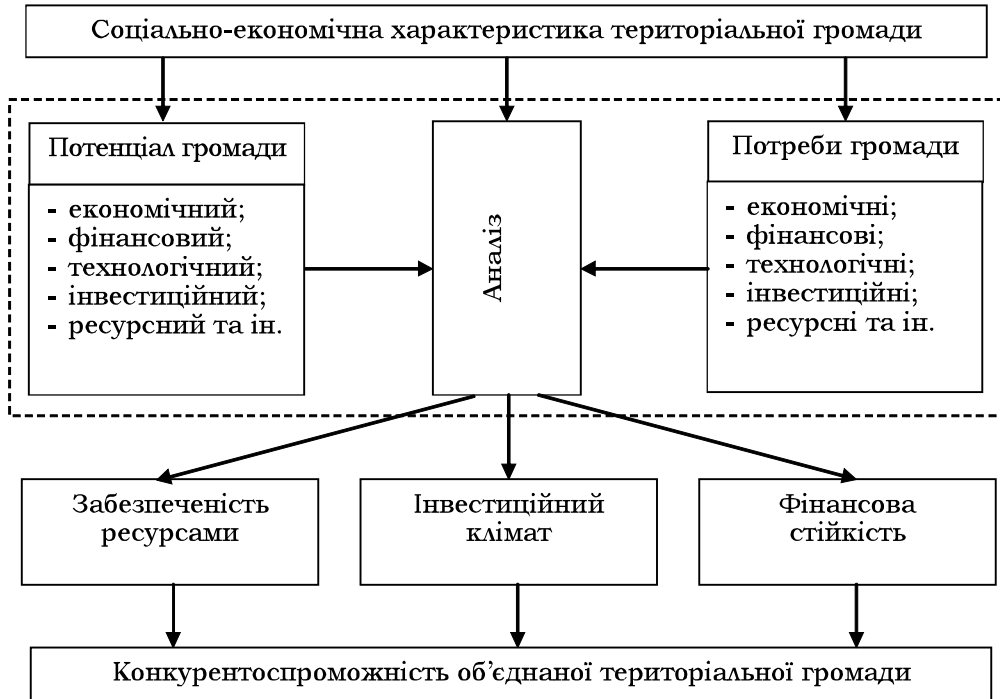


Рисунок. Модель посилення конкурентоспроможності добровільних об'єднань територіальних громад

У ході адміністративно-територіальної реформи проблемі забезпечення конкурентоспроможності новоутворених добровільних об'єднань територіальних громад необхідно приділити особливу увагу. Зокрема, на першому етапі необхідно проаналізувати соціально-економічний потенціал територіальної громади, провести аналіз додаткових бюджетних повноважень та джерел бюджетних доходів, що повинні забезпечити стабільне функціонування громади.

На наступному етапі потрібно визначити потреби для забезпечення стабільності новоутвореної громади в усіх сферах життєдіяльності.

У процесі порівняння потенційних можливостей об'єднаної територіальної громади з її потребами визначається її конкурентоспроможність.

Забезпечення конкурентоспроможності територіальної громади залежить від ефективності реалізації комплексу завдань місцевого розвитку, а саме:

- забезпечення формування ефективного розвитку соціальної, виробничо-транспортної інфраструктури, ефективного використання ресурсів;
- забезпечення розвитку підприємництва з боку органів місцевого самоврядування;
- забезпечення територіальної громади фінансовими ресурсами та їхньої відповідності до наявних потреб;

- нарощення виробничого потенціалу території;
- забезпечення стабільності розвитку в довгостроковій перспективі;
- формування та покращання інвестиційного клімату для залучення зовнішніх інвестицій;
- забезпечення прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, упровадження системи моніторингу та звітності перед громадою.

Відповідно до прийнятих Закону України “Про об’єднання територіальних громад” та Методики формування спроможних територіальних громад, спрямованих на вирішення питання “запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності” [2], визначено умови об’єднання територіальних громад, відповідно до яких разом із повноваженнями вони отримують необхідні кадрові, фінансові та інфраструктурні ресурси.

До повноважень, які отримують об’єднані громади, відносяться:

- планування розвитку громади та формування бюджету;
- розвиток економіки, підприємництва, залучення інвестицій;
- управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво;
- розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, благоустрій території;
- організація пасажирських перевезень на території громади.

Також об’єднані громади отримують увесь спектр повноважень, що їх сьогодні мають міста обласного значення.

На виконання вищеперелічених повноважень громада отримує такі основні надходження від податків та зборів:

- 60 % податку з доходів;
- 25 % екологічного податку;
- 5 % акцизного податку з реалізації суб’єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизними товарами;
- 100 % єдиного податку, у т. ч. єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників;
- 100 % податку на прибуток підприємств;
- 100 % податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);
- плата за надання адміністративних послуг;
- надходження від орендної плати за користування майном комунальної власності;
- рентні плати за користування надрами, за спеціальне використання води та водних об’єктів, лісових ресурсів;
- орендна плата за водні об’єкти [5].

Згадані податкові надходження (за наявності виробничих та інших ресурсів) дозволять містам і селам вирішувати проблеми, які не вирішувалися роками. Ремонтувати дороги, розвивати сільське господарство, приводити до ладу школи і дитячі сади, амбулаторії, лікарні. Нарешті, зробити освітлення на вулицях, провести водопроводи і оснастити газом цілі райони, а також безпосередньо залучати кошти з метою створення заводів і фабрик з новими робочими місцями.

Таким чином, реалізація адміністративно-територіальної реформи та бюджетної децентралізації функцій регіональних органів управління передбачає розширення прав органів влади територіальної громади

та зміцнення її фінансової самостійності. Для ефективного виконання поставлених завдань держава повинна:

1. Внести зміни до Конституції України в частині децентралізації та чітко визначити структуру розподілу повноважень об'єднаних територіальних громад.

2. Забезпечити можливість громадам управляти власними ресурсами (природними, матеріальними та фінансовими), для ефективного планування розвитку території.

3. Надання громадам додаткових ресурсів для реалізації загальнодержавних проектів на їхніх територіях.

З іншої сторони децентралізація влади – це не одновекторний процес. Це – одночасне посилення трьох її складових:

1. Передача повноважень.

2. Передача ресурсів.

3. Передача відповідальності за їх ефективне використання.

Загалом забезпечення високого рівня конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць залежить від виконання поставлених завдань у реформуванні різних сфер управління та економіки. Добровільне об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень, це крок уперед, що довів свою ефективність у Польщі та в інших розвинених країнах, а в ситуації, коли більшість розрізнених громад не є економічно самодостатніми, їхнє об'єднання – чи не єдиний шлях до розвитку територій [4].

Отже, на даний час в умовах адміністративно-територіальної реформи, децентралізації управління та забезпечення територіальних громад передається значний фінансовий ресурс, ефективне використання якого дає можливість досягнення відповідного рівня конкурентоспроможності територіальних утворень. Адміністративно-територіальна реформа на сьогодні є ключовою серед усіх реформ, котрі відбуваються в державі, оскільки від її ефективності буде залежати подальше запровадження інших економічних, політичних, соціальних реформ. Децентралізація влади в Україні має відбуватися за європейськими стандартами. Саме це дозволить більш ефективно управляти розвитком територіальної громади, прозорість рішень зробить громади привабливими для інвесторів, що забезпечить економічний розвиток та нові робочі місця. У громадян, особливо в молоді, нарешті з'явиться можливість для реалізації власного потенціалу в тому місці, де вони народилися та вирости.

#### **Список використаних джерел**

1. Вахович І. М., Камінська І. М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / Луцький нац. техн. ун-т. Луцьк, 2008. 298 с.
2. Михайлів Г. Фінансова спроможність соціально-економічного розвитку регіональних суспільних систем // Економічний аналіз. № 7. 2010. С. 97–99.
3. Конкурентоспроможність територій: наук.-практ. посіб. / А. Ткачук, В. Толкованов, С. Марковський та ін. Київ: Легальний статус, 2011. 252 с.
4. Стратегія розвитку адміністративного району. (Концептуальні засади організації соціально-економічного розвитку адміністративного району в контексті формування добровільних об'єднань територіальних громад Лановеччини) / Б. М. Андрушків, Н. Б. Кирич, Г. Х. Мельник та ін. Тернопіль: Паляниця В. А., 2017. 456 с.
5. Фінансова децентралізація в дії / Мін-во регіон. розвитку, будівництва та житл.-комун. госп-ва України. 25 трав. 2016 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/finansova-detsentralizatsiya-v-diyi>.

*Надійшла до редколегії 28.03.2017 р.*

УДК 352.07: 332.14

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ МІСТ

**Мамонова В. В.,**

*д. держ. упр., проф.,*

*професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,*

*Харківський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Харків;*

**Троян М. О.,**

*головний спеціаліст, головний бухгалтер,*

*Полтавський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді,*

*м. Полтава*

Узагальнено практику розроблення стратегій розвитку великих міст України. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування м. Полтави щодо стратегічного планування. Обґрунтовано напрями реформування організаційно-функціональної структури стратегічного планування в місті шляхом створення управління стратегічного розвитку міста як виконавчого органу міської ради, визначено його структуру та блоки функцій його структурних підрозділів. **Ключові слова:** стратегічне планування, стратегія розвитку міста, управління стратегічного розвитку міста, функції.

**Matonova V. V.,**

*Doctor of Public Administration, Professor,*

*Professor Department of Regional Development and Local Government,*

*KRIPA NAPA, Kharkiv;*

**Troian M. O.,**

*Main Specialist, Chief Accountant,*

*City Center of Social Services for Families, Children and Youth, Poltava*

## IMPROVEMENT OF AN ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE STRATEGIC PLANNING PROCESS OF THE CITIES

Practice of strategy development in the big cities in Ukraine has been generalized. Activity of local governments of Poltava city concerning strategic planning has been analyzed. Ways of the organizational and functional structural reformation in strategic planning through creating Strategic Development Department of the city have been grounded, its structure and functions of the divisions have been determined.

**Key words:** strategic planning, city development strategy, Strategic Development Department of the city, functions.

Здійснення демократичних реформ в Україні закладає фундаментальну основу для становлення способу місцевого управління, що визначається як право територіальних громад у межах законів самостійно вирішувати питання місцевого розвитку, виходячи з інтересів мешканців, тобто місцевого самоврядування. Сьогодні багато міст вже практично перейняли на себе функцію планування власного соціально-економічного розвитку, що позитивно впливає на ефективність використання не лише бюджетних коштів, а й інших ресурсів громади.

Основою функціонування міст, їхнього життєзабезпечення, як відомо, є економічний розвиток, який повинен бути комплексним процесом, спрямованим на підвищення рівня життя територіальної громади, що

неможливо досягти без упровадження принципів місцевого самоврядування та розроблення стратегічних програм місцевого розвитку. Широке залучення мешканців міста до процесу стратегічного планування дозволяє їм впливати на вибір стратегії розвитку міської економіки, визначати напрями і пріоритети розвитку міста. Саме за допомогою стратегії розвитку територіальної громади, яка є основою стратегічного планування, можливо визначити комплекс проблем, пов'язаних з упровадженням і використанням нових технологій, розвитком міського маркетингу, удосконаленням структури управління містом, своєчасною і якісною підготовкою і перепідготовкою кадрів тощо.

Між тим організаційна структура стратегічного планування в більшості міст усе ще є недосконалою, як правило, відсутні спеціалізовані підрозділи серед виконавчих органів місцевого самоврядування, які б могли фахово здійснювати координацію діяльності щодо розроблення й реалізації відповідних стратегій розвитку. Необхідність вирішення зазначених питань актуалізує тему цієї статті.

Дослідженню методології стратегічного планування та практики його здійснення в містах і громадах України, а також узагальненню зарубіжного досвіду стратегічного планування присвячено багато публікацій, зокрема таких вітчизняних вчених і фахівців, як О. Берданова, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, Г. Дробенко, Я. Жовнірчик, В. Збукар, В. Нудельман, В. Пархоменко, В. Тертичка, Ю. Шаров, З. Шершньова та ін.

Метою статті є обґрунтування напрямів реформування організаційно-функціональної структури стратегічного планування в місті.

У багатьох країнах світу стратегічне планування розвитку територій запроваджено ще в середині або другій половині ХХ ст. Успішними прикладами розроблення і виконання стратегічних планів є Велика Британія, Німеччина, США, Швеція та інші європейські країни. Разом із тим позитивний досвід стратегічного планування вже нагромаджується і в Україні. Великі міста – Дніпро, Львів, Одеса, Харків – є яскравим прикладом різноманіття технологій здійснення стратегічного планування. За результатами узагальнення практики розроблення стратегій розвитку великих міст України зроблено такі висновки:

по-перше, відрізняється період, на який розроблено стратегію розвитку міста: м. Дніпро – до 2025 р., м. Львів – до 2025 р., м. Одеса – до 2011 р., м. Харків – до 2020 р.;

по-друге, в обраних містах було застосовано різні підходи до вибору та формулювання бачення їхнього майбутнього розвитку: у Дніпрі та Одесі традиційно визначали місію та бачення майбутнього, а у Львові і Харкові використали поняття “візія” як комплексне уявлення про майбутнє. Для реалізації сформульованих місій і досягнення стратегічного бачення (візії) в містах визначено шляхи, які включають пріоритети міської політики, стратегічні та операційні цілі та завдання, можливі сценарії розвитку.

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування міста Полтава щодо стратегічного планування показав наступне.

Для успішного розвитку м. Полтави, реалізації стратегічних завдань, удосконалення інфраструктури економічного розвитку, сприяння ефективному розвитку і використанню потенціалу м. Полтави, з метою застосування підходів інтегрованого розвитку міст відповідно до європейських принципів та цінностей, викладених у Лейпцизькій хартії сталого європейського міста, прийнятій 25 травня 2007 р. (Європейська хартія сталого розвитку міст), у рамках реалізації Проекту німецького товариства міжнародного



співробітництва (GIZ) “Інтегрований розвиток міст в Україні” в Полтаві розпочато реалізацію вищезгаданого проекту з метою розроблення комплексної стратегії розвитку міста. При цьому ключовою проблемою визначено відсутність достатнього кадрового, фінансового та фахового забезпечення для самостійного та організованого процесу сталого розвитку міста.

Головою комітету управління упровадженням Стратегічного плану економічного розвитку м. Полтави є міський голова. У разі відсутності міського голови координацію діяльності на його посаді, а також роботи заступників міського голови з питань діяльності виконавчих органів та керівника справами виконавчого комітету Полтавської міської ради здійснює перший заступник міського голови [3]. Серед виконавчих органів міської ради як суб’єктів стратегічного планування особливу роль, природно, відіграє управління економічних питань.

У цілому управління економічних питань виконує такі функції:

- сприяння виконанню законодавчих актів з упровадження ринкових реформ на підприємствах різних форм власності, в організаціях і установах міста;
- формування програми економічного і соціального розвитку в частині, що стосується розділів “Розвиток реального сектора економіки” та “Безпека життєдіяльності людини”;
- здійснення моніторингу за видами економічної діяльності, у т. ч. промислового виробництва, ефективності діяльності підприємств і організацій, інвестиційно та інноваційно привабливих підприємств;
- розроблення інвестиційних та інноваційних програми, спрямованих на пошук інвесторів та підвищення економічного потенціалу міста.

При цьому конкретні функції виконують структурні підрозділи управління економічних питань – відділ економічного аналізу та промислового розвитку; відділ інвестиційної політики, розвитку соціальної сфери та енергоменеджменту.

Проведене дослідження показало, що серед усього переліку функцій, визначених у Положенні про управління економічних питань, відсутні функції, безпосередньо пов’язані з розробленням та реалізацією стратегічних документів стосовно розвитку міста (стратегій, стратегічних планів і проектів), що вважаємо суттєвим недоліком, який негативно впливає на процес стратегічного планування в місті в цілому.

Слід відзначити, що рішенням 50-ї сесії Полтавської міської ради шостого скликання від 10 липня 2015 р. було створено комунальну організацію зі статусом неприбутковості – Інститут розвитку міста (далі – Інститут) Полтавської міської ради – для успішного розвитку міста, реалізації стратегічних завдань, удосконалення інфраструктури економічного розвитку, сприяння ефективному розвитку і використанню потенціалу міста, а також враховуючи рішення виконавчого комітету Полтавської міської ради від 21 травня 2015 р. № 89 “Про затвердження Концепції участі м. Полтави у проекті “Інтегрований урбаністичний розвиток міста в Україні”. Згідно зі статутом, також затвердженим сесією Полтавської міської ради, Інститут створено з метою сприяння реалізації стратегії міста, проведення тренінгів і надання аналітичної підтримки у процесі створення та реалізації стратегії, спрямованої на задоволення потреб територіальної громади м. Полтави: здійснення виробничої, науково-дослідної діяльності, виконання робіт, надання послуг, визначених статутом, інших послуг, що не заборонені чинним законодавством України [1].

Інститут є юридичною особою, має майно, що знаходиться у нього в оперативному управлінні. Оскільки Інститут засновано як комунальну організацію, тобто на основі власності територіальної громади міста Полтави, його засновником і власником є територіальна громада міста Полтави в особі Полтавської міської ради, та підпорядкований він виконавчому комітету Полтавської міської ради. Інакше кажучи, Інститут розвитку міста не є виконавчим органом міської ради, а тому не має у складі своїх функцій функцію координації діяльності всіх стейкхолдерів міста (зацікавлених суб'єктів) щодо стратегічного планування розвитку міста.

Таким чином, проведене дослідження свідчить, що в місті сьогодні відсутній виконавчий орган місцевого самоврядування, який би координував діяльність у сфері стратегічного планування розвитку міста. Виходячи з цього, вважаємо за доцільне створення *управління стратегічного розвитку міста* (далі – *Управління*) як виконавчого органу міської ради, що утворюється міською радою, тому підзвітне і підконтрольне їй, підпорядковане виконавчому комітету і міському голові або заступнику міського голови з питань діяльності виконавчих органів (економічні й соціальні питання).

Структура Управління має включати підрозділи, функції яких пов'язано з організацією діяльності щодо розроблення та реалізації стратегічного плану розвитку міста, управління проектами та залученням інвестицій, здійснення міжнародного співробітництва та координації розвитку туризму, реалізацією промоцій і міського маркетингу, зовнішньої рекламної діяльності. При цьому може бути розглянуто два варіанти структури такого управління – розширений або звужений, залежно від можливостей міського бюджету стосовно фінансування витрат на утримання такого органу місцевого самоврядування.

Пропоновану структуру Управління наведено на рис. 1 і 2 – розширений і звужений варіанти, відповідно.

Незалежно від обраної структури управління його основні завдання групуються за напрямками діяльності, укрупнено їх можна сформулювати так:

*I блок завдань – зі стратегічного планування;*

*II блок завдань – з інвестицій і управління проектами;*

*III блок завдань – з туризму і міжнародного співробітництва;*

*IV блок завдань – з промоції і міського маркетингу.*

Рішенням позачергової третьої сесії сьомого скликання Полтавської міської ради від 10 березня 2016 р. затверджено міську цільову програму “Організація підтримки та реалізації стратегічних ініціатив і підготовки проектів розвитку міста Полтави на 2016–2021 роки” [2].

У програмі визначено основні компоненти підготовки проектів розвитку м. Полтави, до яких віднесено:

– організацію процесів розвитку м. Полтави згідно з європейськими положеннями сталого розвитку міста, орієнтованих на потреби громадян;

– написання, консультування та реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги з метою реалізації Комплексної стратегії розвитку м. Полтави 2016–2025 рр. та Стратегії підвищення конкурентоспроможності м. Полтави до 2025 р.;

– втілення пілотних проектів для випробування підходу інтегрованого розвитку міста;

- покращання якості проектних пропозицій на підставі методики інтегрованого розвитку;
- закладання комунікаційної платформи на тему методики інтегрованого розвитку з використанням міжнародного досвіду;
- проведення регулярного обміну досвідом між містами.



Рис. 1. Пропонована структура управління стратегічного розвитку міста (розширений варіант)



Рис. 2. Пропонована структура управління стратегічного розвитку міста (звужений варіант)

Проте програма фактично лише визначає правові, організаційні та фінансові основи підтримки, розвитку та функціонування Інституту [комунальної організації “Інститут розвитку міста” Полтавської міської ради].

Між тим проект у публічній сфері, до якої відноситься здійснення місцевого самоврядування в місті, – це комплекс взаємопов’язаних логічно структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовано на розв’язання найважливіших проблем розвитку окремих галузей міської економіки та/або територіальної громади міста, організацій та установ, і здійснюються в умовах фінансових та інших ресурсних обмежень у визначені терміни. Усе це вимагає й специфічного підходу до управління проектами, спрямованими на реалізацію стратегічного плану міста.

Саме тому на відповідний відділ управління стратегічного планування, утворення якого запропоновано вище, має бути покладено функцію координації робіт із розроблення проектів розвитку міста та організаційно-методичне керівництво, координацію та забезпечення діяльності всіх структурних підрозділів міської ради з питань розроблення проектів розвитку міста, перш за все – стратегічних інвестиційних проектів.

У свою чергу, це потребує кадрового забезпечення муніципального управління в напрямі проектного менеджменту, підвищення кваліфікації фахівців виконавчих органів міської ради та виконавчих органів районних у місті рад у сфері якості управління містом та інтегрованого розвитку міста.

За результатами проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо реформування організаційно-функціональної структури стратегічного планування в місті. Упровадження запропонованих рекомендацій виконавчими органами місцевого самоврядування (з питань економічного і соціального розвитку території) сільських, селищних, міських рад, а також рад об’єднаних територіальних громад надасть можливість удосконалити процес стратегічного планування розвитку міста, підвищити його результативність та ефективність.

Подальших розвідок потребують питання щодо механізмів упровадження проектного підходу в організацію виконання стратегічних планів розвитку громад і регіонів.

#### **Список використаних джерел**

1. Офіційний сайт Полтавської міської ради. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/people/irmista/>
2. Про затвердження міської цільової програми “Організація підтримки та реалізації стратегічних ініціатив і підготовки проектів розвитку міста Полтави на 2016–2021 роки”: рішення позачергової третьої сесії сьомого скликання Полтавської міської ради від 29 берез. 2016 р. URL: <http://www.rada-poltava.gov.ua/documents/>.
3. Про розподіл обов’язків між міським головою, секретарем міської ради, першим заступником міського голови, заступниками міського голови з питань діяльності виконавчих органів та заступником міського голови з питань діяльності виконавчих органів, керуючим справами виконавчого комітету Полтавської міської ради у новій редакції: рішення 45-ї сесії Полтавської міської ради шостого скликання від 27 листоп. 2014 р. URL: [http://www.rada-poltava.gov.ua/files/rish\\_6\\_45\\_48.zip](http://www.rada-poltava.gov.ua/files/rish_6_45_48.zip).

*Надійшла до редколегії 28.02.2017 р.*

УДК 351/354(4)

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ КООРДИНАТ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ – МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ – ДЕМОКРАТІЯ

*Козак В. І.,*

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

Статтю присвячено актуальному для України питанню – модернізації публічного управління в умовах децентралізації. Окреслено безпосередній зв'язок між децентралізацією, зростанням ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління та розвитком демократичних інститутів у державі. Визначено, що децентралізаційні механізми публічного управління виходять з природи, функцій та повноважень органів місцевого самоврядування, які існують у тій чи іншій країні.

**Ключові слова:** публічне управління, децентралізація, місцеве самоврядування, демократія.

*Kozak V. I.,*

*PhD in Public Administration,  
post-doctoral fellow of Public Administration and Local Self-Government Department,  
DRIPA NAPA, Dnipro*

## PUBLIC MANAGEMENT IN THE SYSTEM OF COORDINATES: DECENTRALIZATION – LOCAL GOVERNMENT – DEMOCRACY

The article is devoted to the question, topical for Ukraine – the modernization of public management in the context of decentralization. The study defined a direct relationship between decentralization, increasing the role of local government in the system of public management and the development of democratic institutions of the state. It is stipulated that the decentralized mechanisms of the public management come from the nature, functions and powers of local governments that exist in one or the other country.

**Key words:** public management, decentralization, local government, democracy.

Історичні події та парадигма розвитку, у якій знаходиться сучасна Україна, зумовлюють оновлення організаційних принципів публічного управління, зміни правил прийняття управлінських рішень на рівні центральних органів влади відповідно до принципів децентралізації, автономізації функціональних структур і покладання на ці структури соціальної та юридичної відповідальності за самостійність дій. Проведення аналізу результатів, що спостерігаються під час такого оновлення публічних інститутів влади, стає інструментом для наукового аналізу та розроблення рекомендацій із модернізації публічного управління. Саме тому наукові зусилля мають бути спрямовані на вдосконалення та розроблення нових теоретико-методологічних підходів щодо використання децентралізації як механізму модернізації публічного управління в цілому.

Дослідження сфери публічного управління, проблематики децентралізації, інституту місцевого самоврядування в Україні здійснювалися неодноразово. Цьому питанню присвячували свої дослідження багато науковців. До таких дослідників можна віднести В. Авер'янова, О. Амосова, М. Баймуратова, В. Бакуменка, Г. Барабашова, Т. Белозерської, Ю. Битяка, М. Бондаря, О. Бориславської, Р. Войтовича, Ю. Ганущака, З. Гладуна, Н. Гончарук, І. Грицяка, В. Дзюндзюка, С. Дубенка, І. Заверухи, О. Козиріної, І. Коліушка,

© Козак В. І., 2017

М. Корнієнка, С. Кравченка, К. Линьова, П. Любченка, В. Мартиненка, Г. Мостового, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцева, А. Онупрієнка, О. Петруніної, В. Погорілка, М. Постоного, І. Радзієвського, О. Рябченка, С. Сergyгіна, В. Тимощука, Ю. Тихомирова, А. Ткачука, А. Черкасова, О. Чепунова, І. Цурканова, Ю. Шарова, К. Шеремета, А. Школика, О. Ященко та ін. Українська наукова література детермінує коло питань стосовно децентралізації. Це визначення її сутності та дефініцій, розгляд типів і форм, досвід її застосування в зарубіжних країнах, оцінювання та визначення перспектив упровадження в Україні. Дослідники у своїх наукових доробках частіше посилаються на загальне визначення децентралізації або пропонують власне розуміння цього процесу. Проте, віддаючи належне їхньому науковому доробку, слід зауважити, що систематизація знань щодо децентралізації в контексті модернізації публічного управління, розвитку місцевого самоврядування та становлення демократії не втрачає актуальності і є важливим інструментом для теоретичного й методологічного розуміння глибини цього процесу.

Основною метою цього дослідження є визначення безпосереднього зв'язку між децентралізацією, місцевим самоврядуванням, демократичними процедурами та інструментами під час модернізації публічного управління.

Розвиток держави і суспільства суттєво залежить від ефективності публічного управління і від його розумного та збалансованого поєднання з іншими видами управління. Без належного публічного управління неможливо забезпечити соціально орієнтований і динамічний розвиток держави і суспільства, тому створення ефективного публічного управління лежить в основі будь-яких зусиль із реформування публічного сектора.

Основні принципи ефективного публічного управління є універсальними, і одним із цих принципів є принцип децентралізації. Децентралізацію, як багатоаспектне поняття, по-різному визначають у наукових роботах залежно від зосередження уваги на тих чи інших його аспектах та формах. Відповідно, децентралізацію розглядають як принцип, метод, властивість державного управління. Серед форм децентралізації виділяють політичну, адміністративну, демократичну, ринкову, просторову, фінансово-бюджетну та децентралізацію надання громадських послуг [17, с. 279].

Історичні події та парадигма розвитку, у якій знаходиться сучасна Україна, зумовлюють оновлення організаційних принципів публічного управління, зміни правил прийняття управлінських рішень на рівні центральних органів влади відповідно до принципів децентралізації, автономізації функціональних структур і покладання на ці структури соціальної та юридичної відповідальності за самостійність дій.

Сьогодні світове співтовариство розглядає децентралізацію як базовий механізм у реформуванні системи публічного управління. Децентралізація також є пріоритетною сферою діяльності міжнародних організацій. За їхнім задумом, підвищення ефективності процесу публічного управління через механізми децентралізації може зробити істотний внесок у демократичну складову зростання країн, що розвиваються. До таких країн належать і країни Східноєвропейського регіону, у т. ч. й Україна. Вони знаходяться в перманентному, складному і суперечливому процесі демократичної трансформації, під впливом колишньої жорсткої централізованої та ідеологізованої партійно-державної владної системи.

Термін “децентралізація” є складним за структурою і змістом поняттям, що охоплює широке коло понять, що стосуються питань раціональної структурно-функціональної організації та реорганізації системи публічної влади і публічного управління в цілому, а також логіки і механізмів формування публічної політики.

Саме зміна парадигми публічної політики в бік оновлення структурно-функціональної організації системи публічної влади змусила більшість розвинених країн світу в другій половині ХХ ст. здійснити децентралізаційні реформи.

Більшістю країн був обраний власний шлях таких реформ. Та всі їх об'єднувало розуміння децентралізації не лише як способу управління (подібно, наприклад, централізації), а як демократичного елемента, суть якого полягає в повній передачі певних владних повноважень органам, не пов'язаним із центральною владою, які не перебувають у неї в підпорядкуванні [3, с. 310], це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і відносно незалежні від неї [5, с. 88].

Децентралізаційний механізм управління став провідною моделлю європейської та світової політики, який вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій [6, с. 106], сформувався як принцип демократизації суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі [1, с. 361], забезпечив перерозподіл та делегування повноважень на регіональний рівень з метою їхнього найефективнішого використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань на рівні адміністративно-територіальної одиниці [10, с. 17].

Сьогодні децентралізацію як політико-правову реформу, що спрямована на модернізацію публічного управління, тісно пов'язують із місцевим самоврядуванням. І. Пахомов визначає місцеве самоврядування взагалі як форму децентралізації виконавчої влади. Він акцентує увагу на тому, що чим більшу кількість загальних інтересів децентралізація охоплює, тим більшою мірою вона впливає на суспільно-політичний простір, у результаті чого вона потрапляє в залежність від загальнодержавних інтересів і входить до складу державного управління [15].

Міське самоврядування є інструментом здійснення місцевої демократії та широко застосовується в розвинених демократичних країнах. Роль децентралізації управління у процесах становлення інституту місцевого самоврядування є визначальною. Адже децентралізація виступає: своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування [2]; можливістю територіальних громад у межах закону здійснювати регулювання й управління суспільними справами в інтересах місцевого населення [13, с. 180–181]; спроможністю на рівні держави сформувати такі політичні критерії, як незалежність, прозорість, демократичність, відповідальність і ефективність публічних інститутів [11, с. 47]; механізмом субсидіарної регіональної політики в питаннях бюджетування, оподаткування, розмежування послуг, що повинні надаватися державними структурами центрального/національного рівня та органами субнаціонального (регіонального, муніципального/місцевого) рівня [7].

Звідси випливає аксіома: децентралізація притаманна лише правовій демократичній державі, а ступінь децентралізації в системі публічного

управління відбиває рівень розвитку демократії. Слід вказати, що вітчизняна історія фактично являє собою низку періодів централізації та децентралізації, що перманентно змінювали один одного. І тут доцільно акцентувати увагу на тому, що періоди децентралізації були періодами розквіту місцевого самоврядування [8, с. 37–38; 14, с. 283, 650–661; 16].

Як влучно зазначила О. Кремена, децентралізація влади є інструментом розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування, передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів із перетворенням місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади [9].

Підкреслюючи важливість модернізації публічного управління в контексті децентралізаційних процесів, К. Линьов наголошує на демократизації країни в цілому. Це твердження він пояснює тим, що перехід від структур авторитарних і тоталітарних суспільств до демократичних інститутів неможливий без орієнтації на активну та реальну участь громадян в управлінні державою, що базуються на ініціативі та відповідальності громади й окремої людини [12, с. 7]. До подібного висновку приходять і Н. Плахотнюк, визначаючи децентралізацію як одну з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її інститутів: активізувати населення на задоволення власних (колективних) потреб і інтересів; зменшити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив саморегульованими механізмами, розробленими самим суспільством; зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату і його матеріальних придатків [16]. Зрештою, можна погодитися з думкою І. Грицяка про те, що децентралізація досягне успіху, коли буде забезпечено реальну незалежність місцевого самоврядування внаслідок передачі (шляхом не делегування, а перетворення державних функцій на самоврядні) повноважень державою [4].

На нашу думку, для ефективного функціонування системи публічного управління в умовах децентралізації потрібне синергетичне поєднання демократичних принципів із підкріпленням спроможності інституту місцевого самоврядування до реалізації всього комплексу управлінських завдань, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Об'єктивно, за таких умов, роль місцевого самоврядування має визначатись не лише характером повноважень його органів, комплексом питань, що належать до їх відання, а передусім через систему функцій органів самоврядування. Саме завдяки децентралізації органи місцевого самоврядування дістануть можливості брати на себе нові і ширші демократичні повноваження, для того щоб надавати ширший спектр публічних послуг, активніше й ефективно самостійно вирішувати регіональні і місцеві питання.

Децентралізація є необхідним компонентом процесу демократизації в країні, тому що означає передачу (делегування) державно-владних повноважень органам, які обираються місцевим населенням. Децентралізація створює більш сприятливі умови для безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, звільняючи державні органи від їх вирішення і дозволяючи їм сконцентруватися на стратегічних питаннях розвитку країни, ретельному плануванні й організації різних програм на національному рівні.

Децентралізація завдяки наближенню публічного управління до громадян підвищує ступінь участі населення у прийнятті управлінських



рішень, що впливають на їхнє життя. Таким чином, рішення, прийняті в умовах децентралізації, більшою мірою відповідають потребам громадян, оскільки враховують місцеві умови. Саме децентралізація дозволяє забезпечити достатній рівень адміністративної самостійності органів місцевого самоврядування, створює ефективну систему взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості з центральною владою.

За таких умов держава має сприяти розвитку інституту місцевого самоврядування, який за своєю природою виступає з'єднальною ланкою між населенням і державними структурами. Місцеве самоврядування – це реальний механізм реалізації широкого кола найбільш близьких населенню проблем та задоволення найбільш важливих потреб, а також вирішення державних завдань силами місцевих органів влади шляхом передачі їм окремих державних повноважень.

Сьогодні для досягнення успіху у процесах децентралізації влади в Україні необхідно забезпечити ефективне функціонування всього інституту місцевого самоврядування, розробити необхідний функціонально-процедурний та адміністративний комплекс його діяльності в нових умовах, сформувані взаємопов'язану між собою єдину, цілісну систему самоврядних територіальних одиниць.

#### **Список використаних джерел**

1. Андрущенко В. Організоване суспільство. Київ: Ін-т вищ. освіти АПН України, 2006. 734 с. URL: [moskalik.at.ua/inshi/andrushenko.doc](http://moskalik.at.ua/inshi/andrushenko.doc).
2. Бутурлакіна Т. О., Мінкович В. Т. Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів // Науковий вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія "Економіка". 2010. Вип. 31. С. 237–243.
3. Ведель Ж. Адміністративное право Франции / под ред. М. А. Крутоголов; пер. с фр. Л. М. Энтин. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
4. Грицяк І. Деконцентрація і децентралізація у державному управлінні // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування: матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії (Київ, 31 трав. 1996 р.) / за ред. В. А. Дона. Київ: Вид-во УАДУ, 1996. С. 88–89.
5. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1994. 165 с.
6. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку // Вісник Дніпропетр. держ. фінанс. акад. Серія "Екон. науки". Дніпропетровськ: ДДФА. 2009. № 2. С. 106–111.
7. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / М. А. Хвесик, С. О. Лизун, І. К. Бистряков та ін.; за наук. ред. М. А. Хвесика, С. О. Лизуна; Держ. установа "Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України". Київ: ДУ ІЕПСР НАН України, 2015. 72 с.
8. Корнієнко М. Місцеве самоврядування та "урядова вертикаль" // Місцеве самоврядування. 1997. № 3/4 (5). С. 37–43.
9. Кремена О. Л. Проблеми децентралізації в Україні // Молодий вчений. 2014. № 12 (1). С. 265–268. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2014\\_12%281%29\\_\\_63](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2014_12%281%29__63).
10. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні // Екон. простір. 2009. № 25. С. 16–23.
11. Лендъел М. О. Європеїзація політичного процесу в країнах ЦСЄ як чинник здійснення децентралізаційної реформи // Наукові записки НаУКМА. 2008. Т. 82: Політ. науки. С. 44–49.
12. Линьов К. О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління". Київ, 2004. 20 с.
13. Матвєєва О. Ю. Роль децентралізації державного управління у розвитку місцевого самоврядування як складової публічної влади // Цінності сучасного конституціоналізму: матеріали міжнар. наук. конф., 28–29 верес. 2012 р. / за заг. ред. А. П. Гетьмана; ХНЮАУ. Харків: Права людини, 2012. С. 179–181.

14. Основи демократії: навч. посіб. / авт. кол.: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.; за заг. ред. А. Колодій; редкол.: Дж. Перлін, В. Андрущенко та ін.; М-во освіти і науки України, Акад. пед. наук України; Укр.-канад. проект "Розбудова демократії"; Ін-т вищ. освіти. Київ: Ай Бі, 2004. 667 с.

15. Пахомов І. В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. 1997. № 12. С. 18–19.

16. Плахотнюк Н. Г. Децентралізація як шлях розвитку демократії в Україні // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні: доповіді III Міжнар. наук конф, Львів, 20–22 трав. 2005 р. URL: <http://www.democracy.kiev.ua/publications/>.

17. Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні // Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2. С. 277–286. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_2_30).

*Надійшла до редколегії 19.04.2017 р.*

УДК 351.82

## ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗЕЛЕНОГО ТУРИЗМУ В УКРАЇНІ

*Дармостук Д. Г.,*

*здобувач кафедри політології та філософії,*

*Харківський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Харків*

Проаналізовано підходи до розвитку зеленого туризму в Україні, висвітлено останні тенденції щодо попиту на цей вид відпочинку.

**Ключові слова:** державне управління, туризм, сільський туризм, зелений туризм, туристичний кластер.

*Darmostuk D. H.,*

*Researcher Department of Political Science and Philosophy Department,*

*KRIPA NAPA, Kharkiv*

## TRENDS GREEN TOURISM UKRAINE

The approaches to the development of green tourism in Ukraine highlights recent trends in demand for this type of holiday.

**Key words:** governance; tourism; rural tourism; green tourism; tourism cluster.

Сьогодні як світовою, так і вітчизняною практикою є зростання попиту на природний рекреаційний відпочинок. Саме орієнтуючись на такий попит і на селянські традиції України, необхідно використовувати цей шанс і розвивати сільський зелений туризм. Зелений туризм на сьогодні має дуже багато різноманітних дефініцій, трактувань. Значна когорта вітчизняних та зарубіжних науковців виділяє його як окремий туристичний напрям, не менша когорта опонентів вважає його складовою структури екологічного туризму. Проте навіть широке дослідження не дозволяє однозначно й одноосібно трактувати це явище.

Нині сутність та значення зеленого туризму значно ширші, ніж може здатися на перший погляд. Цей вид туризму не розцінюється лише у площині надання туристичних послуг, він починає набувати соціального, культурного та економічного значення. Економічне та соціальне значення розвитку

сільського зеленого туризму для держави проявляється в тому, що цей вид туризму сприяє розвитку селянських господарств, що визначили зелений туризм видом своєї діяльності, стимулює розвиток відповідної сільської інфраструктури, створює можливості для територіальних громад сіл та селищ залучати додаткові кошти до місцевих бюджетів. Крім того, розвиток сільського зеленого туризму активізує місцеві ринки праці, відбувається підвищення зайнятості місцевого населення, у т. ч. за рахунок самозайнятості. Тенденції розвитку зеленого туризму допомагають у збереженні культурної спадщини, сприяють підвищенню рівня екологічної та культурної свідомості мешканців сільських територій тощо. Надзвичайно важливо, що, не потребуючи значних витрат, зелений туризм створює можливості відпочинку для людей з абсолютно різним рівнем достатку.

Проблематика розвитку сільського зеленого туризму для вітчизняної науки хоч і є новою, проте вона перебуває в епіцентрі уваги багатьох науковців. Найбільший науковий інтерес становлять праці таких вчених, як В. Безсонюк, М. Волошина, Г. Ємець, Ю. Зінько, В. Євдокименко, О. Король, Ю. Кушнір, М. Лендел, О. Любцева, В. Мацол, Т. Пінчук, А. Чудновський.

Метою цієї статті є показати роль зеленого туризму в розвитку сільських територій в Україні.

На нинішньому етапі соціально-економічного розвитку України функціонування сільського зеленого туризму наявне майже по всій території країни, але з різним рівнем інтенсивності розвитку. На формування попиту і пропозиції у сфері сільського зеленого туризму впливає сукупність зовнішніх та внутрішніх факторів. До зовнішніх факторів відносять:

- географічне розташування регіону;
- політичні та економічні відносини між країнами;
- цінова політика на міжнародному ринку й у інших країнах;
- співвідношення рівнів соціально-економічного розвитку різних країн;
- міжнародний поділ праці;
- співвідношення валют.

Зважаючи на те, що в сучасних умовах в Україні сільський зелений туризм розвивається здебільшого на національному, а не міжнародному рівні, на формування попиту на такий вид послуг якнайсуттєвіше впливають внутрішні фактори, такі як природне середовище, природні ресурси і можливість їхнього використання, клімат, внутрішня політика, економіка країни, рівень розвитку продуктивних сил, рівень добробуту населення.

Аналіз попиту на сільський зелений туризм в Україні протягом останніх п'яти років засвідчує, що його утворюють такі основні сегменти потенційних споживачів послуг:

- мешканці промислових центрів (віддаючи перевагу такому способу відпочинку через його екологічність);
- молодь до 35 років, яка мешкає у великих містах (частка їх у сумарній кількості туристів складає понад чотири шостих);
- корінні місцяни (сприймають такий вид відпочинку як незвичайний, екзотичний);
- цінителі українських народних традицій (через принади сільського способу життя та чистоту довкілля);
- люди з низьким та середнім рівнем доходу (через доступну вартість відпочинку в сільській місцевості) [1].

Безперечно, необхідним є розгляд мотивації вибору такого виду відпочинку наведеним сегментом населення. Щоб з'ясувати це, ми провели опитування 50 туристів, які відпочивали в сільській місцевості протягом 2012–2016 рр.

Дослідження показало, що значна частка (29 %) тих, хто відпочиває в сільській місцевості, надає перевагу такому виду відпочинку завдяки можливості дуже близько долучитися до навколишнього природного середовища – купатись у водоймах, гуляти на свіжому повітрі, збирати ягоди, гриби. Також значну частку населення (17%) мотивує до відпочинку в селі можливість харчування екологічно чистими, натуральними і відносно дешевими продуктами домогосподарств.

Бажання залучитись до народної культури, звичаїв, традицій, брати участь у святах та сільських розвагах, зануритись у сільське життя виступає важливим мотиватором до відпочинку в сільській місцевості для 15 % туристів.

Як виявилось, важливим мотивом туристів (12 %), беручи до уваги фінансовий стан переважної частини населення країни, є відсутність коштів для відпочинку на дорогих курортах, за кордоном, адже загальновідомо, що проживання в сільській садибі коштує набагато дешевше за відпочинок у курортній зоні з мешканням у готелі.

Ще одним мотиватором для місцян (9 %) виступає потреба в можливості спокійного відпочинку подалі від індустріальних міст, що сприяє роздумам та поверненню внутрішньої гармонії.

Певна частина населення (7 %) відпочиває в сільській місцевості у зв'язку з сімейною традицією такого відпочинку, а дещо менша частка туристів (6 %) пояснила своє бажання користуватися послугами сільського зеленого туризму необхідністю оздоровлення в даних кліматичних умовах за рекомендацією лікаря.

Дещо менша частка туристів (5 %) вказала, що до відпочинку в сільській місцевості їх спонукає можливість безпосередньої участі в сільськогосподарських роботах для власного задоволення [2].

На рисунку зображено кількісне співвідношення мотивів відпочинку в сільській місцевості.

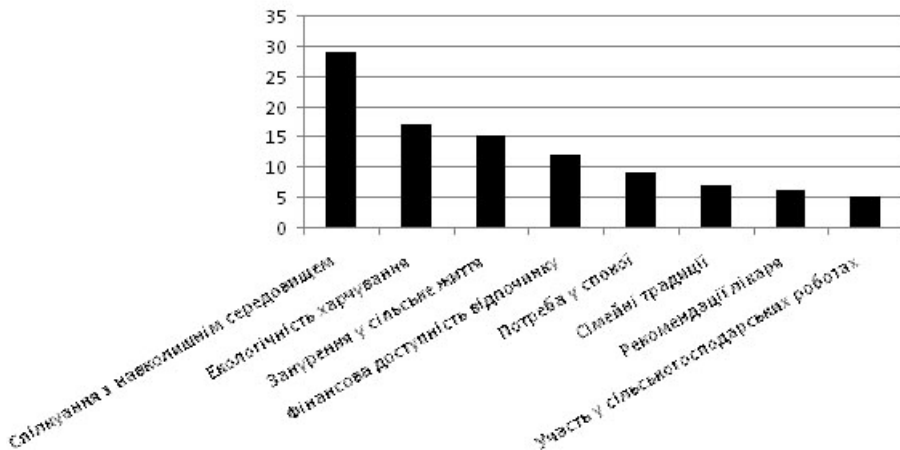


Рисунок. Співвідношення мотиваторів відпочинку в сільській місцевості

Тож, як показало дослідження, фінансова доступність не виступає головним спонукальним чинником відпочинку в сільській місцевості, адже перше місце в структурі мотивів посідає можливість спілкування з природою, харчування натуральними продуктами та можливість занурення в сільське життя.

Зростання попиту на сільський зелений туризм спровоковане також усвідомленням громадянами ефективності рекреації у природному середовищі та невідповідності середовища проживання сучасної людини до її фізіологічних і психологічних потреб. Окрім того, зростання попиту на сільський відпочинок збільшується внаслідок зменшення тривалості робочого часу, зростання кількості платних відпусток, підвищення рівня освіти, розвитку транспортних мереж.

Що стосується попиту українського сільського зеленого туризму на міжнародному ринку туристичних послуг, то варто зазначити його низьку популярність на цьому рівні.

Закордонних туристів приваблює багатогранність української культури, історичні та архітектурні пам'ятки, народна гостинність. Проте низький рівень обслуговування, недостатньо комфортні умови проживання, малорозвинена сільська інфраструктура негативно впливають на формування закордонних туристичних потоків до українських сел.

Сьогодні для ефективного просування національного туристичного продукту на зовнішньому ринку потрібна не лише організаційна, а й фінансова підтримка з боку держави, а створення позитивного образу нашої країни та її туристичних об'єктів має стати частиною загальної стратегії розвитку туризму в Україні [3, с. 74].

Вплив на пропозицію в галузі сільського зеленого туризму передусім має ставка оподаткування, підвищення якої знижує пропозицію, доступність ресурсів, технологія обслуговування, ціни тощо.

Пропозицію на туристичний продукт сільського зеленого туризму поділяють на первинну, що реалізується безпосередньо виробником туристичних послуг – господарством, і вторинну, коли задіяно посередників, які мають зиск від перепродажу послуг [4].

Безперечно, для задоволення все більшого попиту на сільський зелений туризм в Україні необхідно мати якісну матеріальну базу. Через те спершу розгляньмо матеріальну базу, що формує наявну та потенційну пропозицію послуг сільського зеленого туризму. На сьогодні вона складається з такого:

- майже 15 % території країни – це великі туристсько-рекреаційні можливості, втілені у приморських та гірських ландшафтах, зонах відпочинку, чистому повітрі, ріках, озерах;
- 15 виняткових природних заповідників;
- 30 охоронюваних державою національних та регіональних парків, садиб видатних українських діячів;
- придатний клімат, що позитивно відрізняється від клімату багатьох країн світу;
- понад 400 джерел мінеральних вод та більше 100 родовищ цілющих вод;
- велика історична та культурна спадщина;
- самобутність етнічної спадщини;
- 4 млн незайнятого або частково зайнятого населення в сільському господарстві;
- 6,4 млн житлових будинків, які можливо використовувати для сільського туризму;
- надлишок, отже, і необхідність збуту, сільськогосподарської продукції в особистих селянських господарствах [36, с. 233].

Статистичні дані зазначають, що в українських селах нараховується близько 6,4 млн житлових будинків у приватній власності, з них:

- 4,5 млн будинків (70 %) було побудовано до 1970 р.;
- 1,7 млн будинків відповідають мінімальним вимогам туристів;
- 2,24 млн будинків розташовано в регіонах, де майже відсутні ресурси, необхідні для провадження ефективної діяльності в сфері сільського зеленого туризму (природні, екологічні, історичні, культурні);
- у 4,8 млн будинків господарі, за умови ефективної державної підтримки, бажають надавати послуги з сільського зеленого туризму [5].

За наявними статистичними даними щодо кількості садиб на території України, які надають послуги з сільського зеленого туризму, їхню загальну кількість визначити дуже складно через те, що основну частину їх – приблизно 85–90 % – не зареєстровано.

Окрім того, облік садиб, які надають послуги з відпочинку в сільській місцевості, ускладнюється остаточною невизначеністю в українському законодавстві поняття “сільський зелений туризм”, через що доволі часто садибами називають туристичні комплекси або невеличкі приватні готелі в сільській місцевості.

Тож, моніторинг стану сільського зеленого туризму в Україні фактично не проводиться, що не дозволяє визначити реальні масштаби цього явища. Фрагментарний моніторинг кількості та стану садиб проводять різноманітні неурядові організації, державні районні адміністрації (не в усіх областях), але отримані дані використовуються не для комплексного аналізу сільського зеленого туризму, а, наприклад, для внутрішньої роботи відділів з туризму зазначених адміністрацій.

Однією з неурядових організацій, що проводить добровільну категоризацію садиб, є Спілка сприяння розвитку зеленого туризму в Україні. Згідно з даними цієї організації, у 2012 р. категоризацію пройшли 124 садиби з 18 областей України, у т. ч. отримали сертифікат:

- базового (найнижчого) рівня – 62 садиби;
- першого рівня – 17 садиб;
- другого рівня – 26 садиб;
- третього (найвищого) рівня – 19 садиб.

Можемо бачимо, що на момент категоризації кількісно переважали садиби базового (найнижчого) рівня з типовим продуктом сільського зеленого туризму, який складає основну частку пропозиції по Україні. Таким продуктом є дві-чотири кімнати з найпростішим меблюванням, переважно без зручностей та з низьким рівнем обслуговування.

Водночас варто вказати й на переваги цього продукту українського сільського зеленого туризму: невисока ціна, дешево, проте якісне харчування, гостинність господарів.

Набирає розвитку і пропозиція іншого виду продукту: дорогих садиб із високим рівнем обслуговування та комфорту. Через те діапазон цін на продукт сільського зеленого туризму дуже широкий – від 20 до 300 грн і більше на добу, залежно від якості послуг. Цінова політика на українському ринку послуг з відпочинку в сільській місцевості залежить від таких умов:

- побутових (ціна збільшується за наявності ванни або душу, туалету у приміщенні будинку та можливості користування електричною або газовою плитою, холодильником);
- інфраструктури (відстані садиби від трас, водоймищ, лісів, наявності поблизу магазину, медпункту);

- додаткових пропозицій; харчування, трансфертів, екскурсій, риболовлі, катання на конях тощо);
- сезону (ціна зростає в період свят, канікул, влітку, взимку, а в міжсезоння зменшується);
- цінності регіону (зростає ціна за наявності визначних історичних, культурних пам'яток, оригінальності ландшафтів).

Останніми роками спостерігається тенденція застосування господарями садиб системи знижок, під яку підпадають переважно такі категорії населення: діти, пенсіонери, постійні туристи.

Також варто зазначити, що пропозиція послуг сільського зеленого туризму в Україні залежить від пори року, адже такому виду туристичної діяльності притаманна сезонність.

На нинішньому етапі розвитку сільського зеленого туризму в Україні серед основних видів сільських споруд, облаштованих для прийому туристів, виділяють такі садиби:

- фермерська (являє собою земельну ділянку з розташованими на ній житловим будинком, господарськими побутовими будівлями, комунікаціями різних видів (наземні, підземні), багаторічними насадженнями, що знаходиться поза межами населеного пункту);
- агрооселя (житлове приміщення з місцезнаходженням у сільській місцевості, яке залежно від своєї категорії має не більше п'яти кімнат, що є пристосовані до проживання туристів і належать на правах власності хазяїну, який займається сільськогосподарськими роботами або працює у сфері обслуговування чи соціальной сфері свого села).

Також на ринку послуг сільського зеленого туризму функціонують агроготелі, які не мають статусу садиби і є житловою будівлею або групами будівель готельного типу, призначених для надання туристам рекреаційних послуг у селі.

Ще однією особливістю пропозиції на ринку послуг сільського зеленого туризму є те, що продавець послуги, тобто власник садиби, пропонує скористатися своєю послугою без посередників, що надає йому такі переваги:

- простота в налагодженні контакту зі споживачем;
- потенційна можливість збуту додаткових послуг чи товарів (наприклад, продуктів власного виробництва – глиняного посуду, дерев'яних виробів та ін.);
- високий прибуток від надання послуг туристам, адже ним не потрібно ділитися з посередниками;
- особистий контроль господаря садиби над процесом продажу та використання послуги [3].

Дослідження сучасного стану попиту та пропозиції сільського зеленого туризму в Україні показало:

- наявність повільного зростання попиту на сільський зелений туризм на національному рівні;
- низький рівень попиту на відпочинок в українських селах на міжнародному рівні;
- зростання пропозиції сільського зеленого туризму;
- малу або взагалі відсутню пропозицію сільського відпочинку в певних областях України (Донецька, Кіровоградська, Рівненська, Харківська).

Досягнення збалансованості на ринку сільського зеленого туризму можливе за умови ефективного державного регулювання, стан та доцільність належить досліджувати.

**Список використаних джерел**

1. Біль М., Третяк Г., Крайник О. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект): наук. розробка. Київ: НАДУ, 2009. 40 с.
2. Гаман П. І. Державне регулювання розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02 / Рада по вивч. продукт. сил України НАН України. Київ, 2009. 40 с.
3. Ільїна М. В. Роль туристично-рекреаційної сфери у забезпеченні сталого розвитку // Екологічний менеджмент у загальній системі управління: зб. тез доп. XI щоріч. всеукр. наук. конф., Суми, 20–21 квіт. 2011 р. / відп. за вип. О. М. Теліженко. Суми: СумДУ, 2011. Ч. 1. С. 110–112.
4. Мерзляк А., Соловійова О. Удосконалення організаційної структури державного регулювання сфери рекреаційних послуг в Україні // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпропетр. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. Вип. 4 (7).
5. Мігущенко Ю. В. Державне регулювання туристично-рекреаційної сфери України як передумова підвищення конкурентоспроможності туристичної галузі // Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: регион. спект: сб. науч. тр. Б. м.: б. в., 2007. Вип. 3. С. 1317–1325.

*Надійшла до редколегії 19.04.2017 р.*

**УДК 352.07(438)**

**СТУПІНЬ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ  
ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ РАЙОННОЇ В МІСТІ АДМІНІСТРАЦІЇ  
В МІСТАХ ІЗ РАЙОННИМ ПОДІЛОМ**

**Єдинак Я. Б.,**

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції,  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України,  
м. Дніпро*

Розглянуто ступінь дослідження проблеми формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації в умовах децентралізації державної влади. Здійснено обґрунтування методологічних підходів до формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації. Показано, що в науковій та нормативно-правовій базі питання формування та розвитку виконавчого органу міської ради, як районна в місті адміністрація, недостатньо досліджено.

**Ключові слова:** районна в місті адміністрація, орган місцевого самоврядування, виконавчий орган, децентралізація, субсидіарність.

**Yedynak Y. B.,**

*Postgraduate Student of Law and European Integration Department of DRIPA NAPA, Dnipro*

**DEGREE OF STUDYING THE PROBLEM IN REGARD TO FORMATION  
AND DEVELOPMENT OF CITY DISTRICT ADMINISTRATION INSTITUTE  
IN CITIES WITH DISTRICT DIVISION**

The level of research of problem of formation and development of establishment of regional administration in the cities in decentralization of state power is considered in this article. There is description of methods of formation and development of district administrations in the cities. The problem of formation and development of district administrations in the cities is not explored enough in scientific and legislative literature.

**Key words:** district administration, the body of local authority, executive power, decentralization, subsidiarity.



У сучасних умовах принцип децентралізації державної влади починає переходити у практичну площину його реалізації. Водночас останніми роками щодо міст України простежується практика переходу від районних у місті рад до районних у місті адміністрацій як однієї з проміжних форм управління районами міста. Тобто відбувається централізація на рівні управління районами в місті. Слід наголосити також на тому, що утворення та діяльність районних у місті адміністрацій не відповідає нормам чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування та призводить до виникнення цілої низки невідповідностей в їхньому функціонуванні. Відсутність інституційного визначення форми виконавчого органу місцевого самоврядування як районна у місті адміністрація не дає можливість забезпечити ефективність реалізації покладених на них функцій та завдань.

Насамперед необхідно наголосити на тому, що проблему формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації в містах з районним поділом в Україні мало досліджено. Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом присвячено праці таких дослідників, як М. Баймарутов, В. Борденюк, Є. Бородін, О. Батанов, О. Бойченко-Бойчук, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко, В. Шабельніков, Ю. Шаров та ін. Проте низка питань досі залишаються мало дослідженими. Зокрема, недостатньо уваги науковців приділяється вивченню проблеми формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації як виконавчого органу міської ради.

Метою статті є аналіз дослідження проблеми формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації в містах із районним поділом.

Уперше в Україні серед міст із районним поділом, у яких було реалізовано так звану централізацію управління містом із районним поділом, було місто Львів. Головними причинами, що зумовили ліквідацію районних у місті Львові рад та створення на їхньому місці районних адміністрацій, на думку А. Романюка, були такі фактори:

по-перше, на той час практично не було розподілено повноваження між територіальними органами влади України. Мали місце дублювання повноважень та конкуренція компетенцій між міською та районними радами;

по-друге, управління містом потребувало оперативності, а цього було неможливо досягти за умови існування районних рад поряд із міською радою;

по-третє, актуальними були проблеми здешевлення управління, у т. ч. за рахунок скорочення видатків на бюрократичний апарат [9].

На підставі таких висновків А. Романюк дав оцінку новій формі проміжного управління районами міста через районні в місті адміністрації як виконавчі органи, котрі не безпосередньо формують політику, а здійснюють оперативне управління районами міста [9].

Вдалою є думка В. Куйбіди, який вважає, що складність організації влади в багатьох містах із районним поділом зумовлюється конфліктом інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових [5]. Аналізуючи дане пояснення, можна дійти висновку про те, що автор вбачає необхідність ліквідації самоврядних районних у місті рад та створення на базі їх виконавчих органів адміністративних установ з єдиним центром

управління містом. Розкриваючи свою думку, В. Куйбіда практично показує таку модель організації управління містом з районним поділом на прикладі міста Львова. Під час створення львівської моделі самоврядування як вихідну було прийнято таку позицію: місто є цілісним організмом, яким потрібно керувати з одного центру, а не з шести, як це було за радянської системи управління містом. Цей автор наголошує, що в колишньому Радянському Союзі кожен із таких центрів прагнув автономно користуватися економічними і соціальними вигодами за рахунок великих фабрик, заводів, інших об'єктів, які було розташовано на підпорядкованій цим центрам території. При цьому ігнорувалося те, що робоча сила і багато інших ресурсів на таких заводах і фабриках були задіяні з усього міста або регіону [6].

В. Куйбіда звертає увагу, що нині в місті Львові економічна і соціальна політика розробляється однією радою, а всі інші структури здійснюють безпосередні виконавські функції. У такий спосіб було знято протистояння між районними радами і міською радою, а матеріальні, фінансові, трудові ресурси міста та його околиць використовуються тепер більш раціонально і за єдиним генеральним планом. Водночас створено конкретні служби, що відповідають за конкретну ділянку роботи [6]. Формуючи надалі свою думку, В. Куйбіда наголошує, що за такої нової моделі управління містом районні в місті ради самоліквідувалися і на базі їх було утворено районні в місті адміністрації, які безпосередньо підпорядковано міськвиконкому. Саме через голів районних у місті адміністрацій Львова здійснюється оперативне управління містом. Така структура управління містом упорядкувала процедуру прийняття рішень, зокрема зникло дублювання їх, що мало місце в минулому по відношенню до одного і того ж об'єкта. У той же час, якщо голова районної в місті адміністрації не справляється зі своїми посадовими обов'язками, міський голова може його звільнити. Таким чином, демократично створена чітка виконавча вертикаль забезпечила позитивні результати діяльності міської влади. При цьому не тільки підвищилася виконавська дисципліна, а й досягнуто економії коштів. Проте В. Куйбіда наголошує, що, відповідаючи за ситуацію в районі, голови районних у місті адміністрацій як члени міськвиконкому мають змогу впливати на формування загальноміської політики, коли розподіляється бюджет, вирішуються питання розвитку комунального господарства, роботи транспорту та ін., вони висловлюють свої думки, обґрунтовують позицію. Усе це, зрештою, відбивається в рішеннях виконкому, розпорядженнях міського голови чи рішеннях сесій міської ради [6].

З огляду на викладене можна припустити, що В. Куйбіда, формуючи свою думку про необхідність усунення дублювання між міською та районними в місті радами, що передбачає утворення районних у місті адміністрацій, вбачає в цьому процесі системний підхід до прийняття та вирішення проблем управління районами міста. За такого підходу, слушною є думка В. Бабаєва, який зазначає, що управління великим містом – це управління насамперед подіями, що відбуваються в ньому, уміння їх прогнозувати та доцільно використовувати. Урахування всіх можливих чинників, які так чи інакше впливають на процеси управління містом, передбачає упровадження нового науково-управлінського підходу до великого міста як складної соціально-економічної системи, системного об'єкта управління [1, с. 101]. Тобто з таких позицій місто розглядається В. Куйбідою як системний об'єкт управління, де всі структури виконавчих органів міської ради мають єдиний центр прийняття рішень.

З такого обґрунтування визначення сутності управління містом можна дійти висновку про те, що в сучасних демократичних умовах ефективно управління великим містом може бути досягнуто виключно за рахунок системності у прийнятті та виконанні управлінських рішень. Тобто хаотичність є недоцільним методом управління великим містом. У той же час В. Бабаєв дає обґрунтування необхідності застосування саме системного підходу в управлінні великим, складним містом крізь призму класичної теорії управління великим містом. Він зазначає, що класична теорія управління більш-менш об'єктивно описує ситуації, у яких чітко визначено основних учасників процесу управління – відповідні об'єкт і суб'єкт, основні елементи цього процесу – керівний вплив, зворотний зв'язок, контур управління тощо. Спроба ж використати так звану класичну теорію для організації управління сучасним великим містом наштовхується на низку перешкод:

- проблема співвідношення “об'єкт – суб'єкт” за реалізації самоврядування в системі, здатній до самоорганізації. У термінах теорії соціального управління маємо ситуацію, коли об'єкт управління водночас є і суб'єктом управління;

- проблема дефіциту ресурсів управління. Для того щоб одержати бажаний результат від управлінського впливу, потрібні певні ресурси: матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні. Немає сумніву в тому, що сьогодні жоден із можливих суб'єктів управління великим містом не має ресурсів, достатніх для монопольного впливу на визначення перспектив муніципального розвитку;

- проблема порога прогнозу, що пов'язана з активністю самоорганізованої системи. Результатом цього є непередбачуваність або імовірнісний характер прогнозу поведінки системи за умов впливу на неї певної множини різноманітних чинників [1, с. 101].

З огляду на викладене можна констатувати, що система управління містом, яка передбачає наявність окремих самоврядних структур, що діють незалежно від головного самоврядного органу, у нинішніх умовах є недоцільною та неефективною системою управління, яка потребує виключно централізованого (системного) управлінського підходу. Тобто В. Бабаєв підводить нас до обґрунтування доцільності централізації управління містом із районним поділом. Крім того, В. Бабаєв, розглядаючи питання розмежування функцій і повноважень між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у системі управління містом, звертає увагу на те, що управління великим містом ускладнюється тим, що великі міста не є цілісним утворенням ні з юридичної, ні з управлінської точки зору, тобто члени міської громади не володіють єдиними механізмами управління, за допомогою яких вони можуть безпосередньо вирішувати широке коло загальних для всіх місцяних проблем [1, с. 155].

Крім того, досить вдалим є розкриття О. Бойченко-Бойчуком проблеми управління містом із районним поділом як цілісного суб'єкта управління. Він наголошує, що більшість дослідників проблем управління містом розкривають, так би мовити, процесуальний бік проблеми забезпечення цілісності сукупного управлінського впливу, концентруючись на механізмах координації дії суб'єктів управління під час здійснення їхніх функцій (через цільові комплексні програми, стратегічні плани розвитку міст тощо). Значно менше уваги приділяється питанню розподілу предметів відання між суб'єктами управління (тут варто зауважити, що цю проблему так

і не було вирішено навіть на рівні інституту місцевого самоврядування України). У наших наукових розвідках, констатує О. Бойченко-Бойчук, ми виходимо з гіпотези щодо принципової неможливості забезпечити цілісність сукупного управлінського впливу тільки технологічними засобами. Механізми забезпечення цілісності дадуть очікуваний ефект лише за умов забезпечення “концептуальної цілісності” управління. Ураховуючи вторинність предметів відання відносно проблем розвитку міста, можна стверджувати, що одним з факторів забезпечення такого сукупного управлінського впливу держави і місцевого самоврядування на розвиток міста є повнота охоплення суб'єктами влади сукупності проблем розвитку міста та забезпечення неперетинання їхніх компетенцій під час вирішення цих проблем [2].

Спираючись на аналіз вказаного, необхідно звернути увагу на той факт, що окремі дослідники схиляються до думки, що управління містом із районним поділом потрібно розглядати як складну систему управління, що має окремі самоврядні районні системні суб'єкти управління, за яких загальне управління містом із районним поділом матиме ефективний розвиток. За такої конструкції управління доречно буде звернутися до думки В. Борденюка, який наголошує, що проблема організації управління в містах із районним поділом досі не дістала оптимального розв'язання як у теорії, так і у практиці місцевого самоврядування. Ідеться насамперед про доцільність існування місцевого самоврядування на рівні районів таких міст, що має супроводжуватися створенням у них районних у містах рад та їхніх виконавчих органів, покликаних вирішувати питання місцевого значення, які випливають із колективних потреб жителів цих адміністративно-територіальних одиниць [3]. Такої ж думки дотримується О. Конотопцев, який підкреслює, що в науковій літературі проблема організації місцевого самоврядування в містах із районним поділом не знайшла достатньої уваги та висвітлення. Він вважає, що політологічні дослідження оминають інституційний аспект організації системи апарату управління та зосереджуються на відносинах із приводу цієї організації [4]. З цієї проблематики О. Конотопцев наголошує, що науковці-правники лише фіксують наявну систему органів влади та утримуються від оцінювання її доцільності. Навіть у науці державного управління спеціальні дослідження обмежуються визначенням умов та способів організації діяльності системи самоврядування на рівні районів у містах без визначення доцільності існування цієї системи. Що стосується практичних діячів місцевого самоврядування, то тут О. Конотопцев звертає увагу на те, що останні спорадично ініціюють суспільно-політичні дискусії та громадські обговорення цієї проблеми в рамках діяльності різних громадських та корпоративних організацій чи об'єднань [4].

На протигагу таким твердженням Н. Мацапура вважає, що тема дослідження альтернативних варіантів управління в містах з районним поділом є актуальною, оскільки:

по-перше, у різних містах склалася різна практика організації самоврядування, що не є правильною з точки зору права;

по-друге, на даний час органи самоврядування займають значне місце у вирішенні місцевих проблем, тому визначення єдиної врівноваженої схеми органів місцевого самоврядування допоможе оперативніше вирішувати такі проблеми [7].

Утім Н. Мацапура вбачає, що можливою альтернативою районним у місті радам може слугувати утворення в районах міста територіальних виконавчих органів міської ради – так звані районні адміністрації. Тобто управління районами в містах доцільно організувати у формі районних адміністрацій, підпорядкованих міській раді та міському голові [7]. Як видно, цей автор пропонуючи альтернативну модель управління районами міста лише зафіксував наявну структуру органу влади та утримався від оцінювання її доцільності.

Здійснюючи пошук ефективної структури управління містами з районним поділом, варто звернути увагу на дослідження В. Шкабаро, яка пропонує під час проведення адміністративно-територіальної реформи додержуватися курсу на ліквідацію надмірної подрібненості внутрішньої територіальної структури міст та інших населених пунктів, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та “міста в містах”. На думку автора, статус міст має визначатися принципами визначення їхніх кордонів, формування представницьких і виконавчих органів влади в містах, їхнім функціональним призначенням [11]. З огляду на це можна припустити, що дослідник вважає існування в містах районного поділу та відповідне представництво самоврядної ланки управління як окреме міське поселення зі статусом міста, що, у свою чергу, призводить до виникнення дублювання управлінських функцій за принципом, коли об’єкт управління водночас є і суб’єктом управління.

Подібної думки щодо необхідності збереження та подальшого розвитку інституту районних у місті рад дотримується І. Хохрякова, яка вважає, що питання організації управління на рівні району в місті перш за все потребує чіткого та несуперечливого конституційного і законодавчого врегулювання, в основу якого має бути покладено принцип субсидіарності. Адже його реалізація під час розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування в містах із районним поділом дозволить здійснювати управління на різних адміністративних рівнях найефективніше, оскільки райони в містах були створені спеціально для покращання якості управління, наближення влади до об’єкта управління. Робота органів публічної влади в місті з районним поділом у будь-якому випадку повинна бути скоординована таким чином, що міська рада відпрацьовує стратегію розвитку міста, розроблення перспективних планів соціально-економічного розвитку міста, виконує ті повноваження, які найефективніше здійснюються в масштабах усього міста, а на рівні районів у містах мають вирішуватися питання життєзабезпечення територіальної громади району [10].

Наприклад, дослідник у системі місцевого самоврядування В. Олуйко, враховуючи сучасні дискусії щодо оптимальної моделі управління містом із районним поділом, дав обґрунтування двом протилежним позиціям з цього питання, на наш погляд, досить вдалі:

- ліквідація (або відсутність) районних рад як органів місцевого самоврядування; створення районних адміністрацій та інших структур виконавчих комітетів рад; управління містом як єдиною цілісною системою; міська територіальна громада є суб’єктом місцевого самоврядування, і в цьому випадку управління майном та фінансовими ресурсами здійснює міська рада;
- продовження функціонування районних у містах рад та їхніх виконавчих органів як один із засобів наближення до людей; наділення цих органів певними повноваженнями та ресурсами; надання жителям районів у містах статусу самостійного суб’єкта права власності [8, с. 68].

Та попри деякі позитивні зрушення проблема розмежування компетенцій у структурі управління великим містом між різними рівнями влади, що функціонують у межах муніципального утворення, залишається, як і раніше, досить гострою та актуальною. Стає очевидним, що означена проблема полягає у визначенні того владного рівня, на якому найбільш ефективно, швидко і повно та з урахуванням місцевих особливостей і інтересів можуть бути вирішені ті або інші завдання. Для вирішення цього завдання насамперед необхідно:

- провести ревізію законодавства, що містить норми здійснення управління на місцевому рівні, та узгодити відповідні норми;
- внести зміни в національне законодавство, використовуючи чіткі юридичні терміни при визначенні компетенції місцевого самоврядування;
- у необхідних випадках уточнити повноваження з окремих предметів відання в галузевих та інших законодавчих актах, що регулюють життєдіяльність великих міст;
- більш детально визначити повноваження органів місцевого самоврядування у сферах, що відносяться до відання органів державної влади;
- провести розмежування предметів відання між адміністративно-територіальними одиницями в тому випадку, коли в межах великого міста знаходяться інші поселення.

Крім того, у форматі великого міста означене розмежування буде ефективним за умови, що стане реальним раціональне розмежування державної і муніципальної власності як необхідної основи для виконання відповідних повноважень [1, с. 169–170].

Першими містами в Україні, які спробували вирішити питання розподілу повноважень між міськими та районними радами, були Львів, Одеса, Запоріжжя, Горлівка, Макіївка, Маріуполь, Миколаїв та Луганськ. У вказаних містах було ліквідовано районні в місті ради та створено районні адміністрації як виконавчі органи міських рад. Це вирішувало проблему розподілу повноважень між адміністративними рівнями, оскільки представницькі органи на рівні району просто зникали, а отже, зникало питання про співвідношення та делегування повноважень. Виявлено той факт, що питання організації управління районами міста через так звані виконавчі органи міської ради – районні в місті адміністрації, що функціонують у системі місцевого самоврядування міст майже 23 роки з дня першого утворення їх у м. Львів, так і не знайшли свого відображення не лише в науковій літературі, а і в нормативно-правових актах, що визначають та гарантують місцеве самоврядування в Україні.

Проблема опосередкованого розгляду питання доцільності формування та розвитку інституту районної в місті адміністрації, а також невикремлення цього виконавчого органу поміж інших в окрему складну структуру управління зумовлено законодавчою прогалиною, що обмежилася виключно наданням права міським радам самостійно на власний розсуд утворювати різні виконавчі органи, які в законодавчих актах місцевого самоврядування визначено як “інші виконавчі органи”. Тобто можна припустити, що починаючи з 2000 рр. міські ради під формулюванням “інші виконавчі органи” закладають зміст районних у місті адміністрацій

як аналог можливих місцевих адміністрацій, визначених у Законі України “Про місцеві державні адміністрації”. Крім того, варто зазначити, що до прийняття законів України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні” міста держави утворювали районні в місті адміністрації на основі виконавчо-розпорядчих органів районних у місті Рад народних депутатів, правова основа яких визначалася Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. З огляду на це серед науковців та дослідників проблематики організації управління містами з районним поділом через районні в місті адміністрації не існує єдиної думки, яка підтвердила б або спростувала переваги такої системи організації місцевого самоврядування в містах із районним поділом.

На підставі вищевказаного можна констатувати, що наразі в Україні законодавчо не закріплено поняття “районна в місті адміністрація”. На підставі цього слід звернути увагу на те, що попри відсутність інституційного визначення районної в місті адміністрації міські ради, утворюючи районні в місті адміністрації, легалізують статус їх через статuti власних територіальних громад та положень про районні в місті адміністрації.

#### **Список використаних джерел**

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: монографія / Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Харків: ХНАМГ, 2010. 307 с.
2. Бойченко-Бойчук О. В. Проблеми міста як підґрунтя ефективного управління його розвитком. Доступне в PDF: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/3/01.pdf>.
3. Борденюк В. Місцеве самоврядування в районах міст з районним поділом як форма децентралізації управління великим містом // Вісник Нац. акад. прокуратури України. 2011. № 1. С. 72–79. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu\\_2011\\_1\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2011_1_13).
4. Конотопцев О. С. Доцільність існування представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом // Державне будівництво. 2009. №2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_5).
5. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2001. 13 с.
6. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с.
7. Мацапура Н. О. Щодо організації самоврядування у районах міст, що мають районний поділ // Актуальні проблеми держави і права. 2005. Вип. 24. С. 243–248. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2005\\_24\\_35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2005_24_35).
8. Основи місцевого самоврядування: наук.-практ. посіб. / В. М. Алексєєв, А. В. Андрушко, І. Л. Литвиненко та ін.; за заг. ред. В. М. Олуйка. Хмельницький: ЦППК, 2008. 730 с.
9. Романюк А. Ліквідація районних рад у м. Львові у 1994–1995 рр.: причини і наслідки // Матеріали круглого столу “Чи потрібні Харкову районні ради?”, м. Харків, 19 листоп. 2009 р. URL: <http://old.city.kharkov.ua/documents/40160.doc>.
10. Хохрякова І. В. Досвід організації управління у містах з районним поділом в Україні [Електронний ресурс] / І. В. Хохрякова // Аспекти публічного управління. 2015. № 7-8. С. 103-112. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_7-8\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_7-8_15).
11. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ін-т законодавства ВР України. Київ, 2004. 21 с.

*Надійшла до редколегії 05.05.2017 р.*

УДК 352.07

## САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ

*Кузьменко С. Л.,*

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Розглянуто поняття самодостатності територіальної громади та основні засади реалізації її функціонування. На основі проведеного аналізу визначено фактори, що впливають на рівень самодостатності територіальної громади.

**Ключові слова:** територіальна громада, місцеве самоврядування, самодостатність територіальної громади.

*Kuzmenko S. L.,*

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

## TERRITORIAL COMMUNITY SELF-SUFFICIENCY: CONCEPTS AND BASIC PRINCIPLES

The article deals with the concept of “self-sufficiency of local communities” and implementing the basic principles of its functioning. Based on the analysis of the factors affecting the level of self-sufficiency of the local community.

**Key words:** local community, local government, local community self-sufficiency.

Одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України – це формування самодостатніх територіальних громад, які є основою ефективного розвитку країни. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними з основних ознак демократії.

Проблема створення самодостатніх територіальних громад в Україні тривалий час стоїть досить гостро. Принцип їхньої самостійності, що проголошений у Конституції України, на практиці фактично не виконувався. Переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не є на це спроможною.

Світовий досвід говорить про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи, що створює простір для прояву ініціативи й творчості. Отже, актуальним питанням є дослідження особливостей поняття та розвитку територіальних громад з точки зору їхньої самодостатності.

Уже досить тривалий час прискіпливий погляд науковців, управлінців, представників громадських організацій зосереджено на пошуку шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування, зокрема на підвищенні ефективності управління нею. Значний внесок у вивчення питань, що стосуються самодостатності територіальних громад, здійснюють такі автори: І. Дробот [14], Ю. Молодожен [1; 2], Б. Заблоцький [3], Я. Жовнірчик [4], І. Боршош [5], Ю. Чернецький [6], Ю. Куц [7; 8; 9], В. Мамонова [17], С. Газарян [8], О. Решевець [9] та ін.

© Кузьменко С. Л., 2017



Вклад учених у вирішенні актуальних проблем функціонування територіальних громад є вагомим, але при цьому слід звернути увагу на об'єктивну необхідність подальшого дослідження питань, що стосуються забезпечення їхньої самодостатності в сучасних умовах розвитку.

Метою статті є дослідження теоретичного визначення та основних засад формування самодостатніх територіальних громад.

Проблемою формування дієвих та самодостатніх територіальних громад в Україні опікуються як науковці, органи державної та місцевої влади, так і жителі територіальних громад сіл, селищ та міст.

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальні громади. Отже, від того, як розвиватимуться територіальні громади, яку роль вони будуть відігравати у житті кожного регіону, кожної людини та всієї держави та як ефективно будуть зроблені відповідні розрахунки під час створення “спроможних” об'єднаних територіальних громад, і залежатиме майбутній розвиток України та успіх реформ.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що “територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...” [10].

У Цивільному кодексі України зазначено, що “територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...” [11].

В Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема, зазначено, що “одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська. Самостійність місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування...” [12].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 6) також надається визначення територіальної громаді, а саме: “...первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і

повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову; територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом..." [13].

Для того щоб зрозуміти, яку громаду можна називати самодостатньою звернімося, насамперед, до витоків та сутності терміна "самодостатність".

Ще з давніх часів люди намагалися зрозуміти, що ж означає це поняття. Античні філософи Сократ, Антисфен, Платон, Діоген багато своїх праць присвятили міркуванням над сутністю даного поняття. У працях Аристотеля знаходимо, що суспільство, яке складається з кількох поселень, є майже завершеною державою, яка досягає самодостатнього стану та виникає заради потреб життя та існує заради досягнення благого життя. Ідея самодостатності пронизує також і творчий доробок видатного українського філософа XVIII ст. Григорія Сковороди (1722–1794) [14].

Перш ніж аналізувати побудову спроможних територіальних громад, дамо визначення поняття "спроможна територіальна громада". У нормативно-правових актах у сфері реформування місцевого самоврядування це поняття неодноразово використовується, але саме його визначення відсутнє.

Поняття "самодостатній" ототожнюється зі словом "самодовліючий" і визначається у тлумачному словнику української мови: "самодостатній – який має цінність сам по собі; який має цілком самостійне значення" [15]. На мій погляд, дане тлумачення має загальний характер, оскільки не визначає мінімальних меж самостійної значущості. При цьому межі можна визначити як достатність чого-небудь, коли саме існування можливе без серйозної сторонньої допомоги.

Формування самодостатності громад передбачає, що вони володітимуть матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективного реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Це відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналась у 1997 р., у якій зазначається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей у межах закону та в інтересах місцевого населення здійснювати та управляти часткою державних прав, які належать до їхньої компетенції [16].

Погляди науковців та практиків місцевого самоврядування про самодостатність територіальних громад є доволі різноманітними.

У науці місцевого самоврядування одне з найбільш фундаментальних досліджень самодостатності територіальної громади в контексті сталого розвитку здійснили відомі сучасні вчені І. Дробот та І. Шуляр. Ними були сформульовані чотири критерії самодостатності територіальної громади: «статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування; самоокупність економічної системи; наявність території та населення для розширеного відтворення; населення громади репрезентує себе як частинка громадянського суспільства» [17].

Заслуговують на увагу думки М. Пухтинського та О. Власенко: "... вихід полягає в тому, щоб забезпечити принцип повсюдності місцевого

самоврядування, коли не лишиться клаптика української землі поза віданням конкретної територіальної громади, і водночас створити фінансово самодостатню громаду базового рівня” [18].

Під час обговорення проекту Закону про територіальний устрій в Україні ректор Національного технічного університету “ХПІ” Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ зазначив таке: “Сьогодні в Харківській області 381 сільська рада. Реформа передбачає, що кожна структура стане самодостатньою, буде розвиватись за рахунок своїх можливостей. Саме в громаду повинен прийти великий ресурс і великі повноваження. Громада повинна володіти майном, володіти фінансами, землею, всім тим, що розташовано на її території. Громада повинна створювати привабливі умови для інвестицій. Без цього не може бути подальшого розвитку нашої області” [19].

За результатами дослідження В. Мамонової, побудова моделі децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком повинна відбуватися за принципом “4 С” – самостійності, самодіяльності, самодостатності та самобутності територій [20].

Конфігурація моделі включає чотири компоненти, які створюють єдиний ланцюг, що забезпечує досягнення поставленої цілі – адекватність функцій та фінансових ресурсів щодо їхньої реалізації для вирівнювання диспропорції в рівні життя територіальних громад.

Самостійність розглядається як незалежність від зовнішніх впливів та перш за все передбачає: правову гарантію незмінності встановлених у законодавстві правил щодо формування основних параметрів місцевих бюджетів; забезпечення стабільності джерел їхніх доходів; закріплення за місцевими органами управління прерогативи визначення напрямів використання бюджетних коштів, у т. ч. вільних, отриманих за рахунок перевищення фактичних надходжень над прогнозними, з метою стимулювання зацікавленості органів управління у перевиконанні планових показників із доходів.

Самодостатність трактується як наявність коштів відповідно до завдань, що ставляться перед органами управління територіальним розвитком, та визначає тотальне забезпечення державою делегованих повноважень (тобто повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування), кількість яких лише за Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” на 13,8% перевищує кількість власних повноважень, у першу чергу в таких сферах, як освіта, охорона здоров’я, культура, фізична культура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього середовища; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян. Крім того, у повному обсязі повинна здійснюватись компенсація втрат місцевих бюджетів, пов’язаних із державними рішеннями (наприклад, щодо встановлення пільг окремим категоріям громадян на проїзд у міському транспорті, включаючи електротранспорт, що відноситься до об’єктів комунальної власності та отримує дотації з міського бюджету), а також законодавчо встановлюватись обмеження щодо вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету.

Самодіяльність інтерпретується як схвалення ініціативи місцевих органів управління щодо пошуку резервів надходжень до місцевих бюджетів, наприклад додаткове оподаткування одного із загальнодержавних податків (податку на доходи з фізичних осіб, акцизного збору) у певному діапазоні (від 0 до 0,5 %); підвищення ефективності використання коштів місцевих

бюджетів через скорочення необґрунтованих витрат та забезпечення результативності бюджетного фінансування через застосування програмно-цільового методу складання й виконання бюджету.

Самобутність тлумачиться як урахування місцевих особливостей, оригінальності території під час розроблення бюджетної політики, а саме: певна свобода у встановленні місцевих податків і зборів; формування фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на основі стандартів соціальних послуг, надання яких держава може гарантувати, введення зрозумілих коригувальних коефіцієнтів до таких нормативів залежно від своєрідності соціальної інфраструктури, її розгалуженості та просторового розташування; зміна функціональної спрямованості міжбюджетних трансфертів із підтримки на стимулювання з одночасним посиленням відповідальності місцевих органів управління за розвиток території.

За своєю змістовною сутністю запропонована модель є інтерактивною, тому що передбачає рухливу участь усіх акторів бюджетного процесу та місцевого розвитку: від законодавчої влади до члена територіальної громади, від державного до сільського бюджету. Її впровадження зумовить певну стабільність та передбачуваність бюджетних вимірів, приведе до поліпшення фінансового забезпечення управління територіальним розвитком.

Аналізуючи матеріали публікацій, бачимо, що кожен автор має власне уявлення про самодостатність, тим більше, що наукові напрацювання у сфері досліджень самодостатності територіальних громад свідчать про неоднозначність поглядів із визначення самодостатності. Аналіз вітчизняних наукових публікацій засвідчив, що переважна більшість учених розглядають самодостатність територіальних громад переважно з позицій її ресурсного забезпечення, найбільш характерним є визначення самодостатності як економічної або фінансової складової діяльності органів місцевого самоврядування.

Однак, акцентуючи зусилля на необхідності тільки розвитку самодостатності територіальних громад сіл, селищ, міст, за результатами яких виникнуть як самодостатні громади, так і ті, що потребують відповідної допомоги, залишається проблема – належного взаємозв'язку між відповідними громадами, органами місцевого самоврядування та структурами, уповноваженими здійснювати управління майном відповідних громад; загальна система підготовки управлінських кадрів тощо.

Таким чином, під самодостатньою слід розуміти таку територіальну громаду, що має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади, виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади. На підставі викладеного вище можна стверджувати, що проблема з визначення самодостатності територіальних громад є актуальною і потребує проведення комплексних досліджень. Досягнення максимально можливої самодостатності територіальної громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування. Єдиний шлях виконання цього завдання та забезпечення вирішення проблем гармонізованого розвитку суспільства – запровадження сучасної, найбільш поширеної у світі концепції розвитку, класичне означення якої таке: це такий розвиток, який дає змогу сучасним поколінням задовольняти свої потреби, не створюючи загроз майбутнім поколінням.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі можуть бути дослідження щодо субсидіарності в забезпеченні самодостатності територіальної

громади, її фінансової автономії, впливу децентралізації державного управління на забезпечення самодостатності територіальної громади.

#### Список використаних джерел\*

1. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: обґрунтування актуальності напрямку наукових досліджень // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. № 3 (39). С. 181–185.
2. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
3. Заблоцький Б. Економічна самодостатність регіону // Регіональна економіка. 2001. № 1. С. 40–50
4. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування // Вісник Хмельн. ін-ту регион. управління та права. 2004. № 4. С. 353–355.
5. Боршош І. С. Особливості розвитку малих міст: закордонний досвід. Доступне в PDF: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/03.pdf>.
6. Чернецький Ю. О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. 2002. № 3 (13): у 2-х ч. Ч.1.
7. Сталий розвиток територіальних громад: управлінський аспект: монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. 236 с.
8. Куц Ю. О. Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління // Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html>.
9. Куц Ю. О. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління // Територіальна громада: управління розвитком : монографія / С. І. Чернов, Ю. О. Куц, О. В. Безуглий та ін.; за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. Харків: Константа, 2013. 540 с. (С. 5–14).
10. Конституція України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print\\_1473849831326174](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print_1473849831326174).
11. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. / ратиф. Законом № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97 від 21 трав. 1997 р. // ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Шаталова Л. С. Теоретичні основи визначення категорії "самодостатність" як дефініції державного управління. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/2122>.
15. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда; АН УРСР, Ін-т мовознавства. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 9. 1978. 820 с.
16. Бугай С. М., Жовнірчик Я. Ф. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5904/14-Bugaj.pdf?sequence=1>.
17. Дробот І. Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінологічний аспект / І. Дробот, І. Шуляр. Доступне в PDF: [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Drobot.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf).
18. Пухтинський М., Власенко О. Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи. URL: [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/10slyh\\_statta\\_pyh\\_vlasenko.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/10slyh_statta_pyh_vlasenko.doc).
19. Щодо розробки проекту моделі організації територій Харківської області з урахуванням положень проекту закону України "Про територіальний устрій України": за доп. ректора Нац. техн. ун-ту "ХПІ" ТОВАЖНЯНСЬКОГО Л. Л. / Харк. обл. держ. адміністрація. URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=596>.
20. Мамонова В. В. Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / В. В. Мамонова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 32 с.

\*Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 26.04.2017 р.

УДК 352

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*Скупченко Д. О.,*

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Досліджуються законодавчі та інші нормативно-правові акти у сфері розвитку територіальних громад в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, закон, місцеве самоврядування, нормативно-правове забезпечення, територіальні громади, розвиток.

*Skupchenko D. O.,*

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,  
KRIPA NAPA, Kharkiv*

### REGULATORY SUPPORT OF LOCAL COMMUNITIES DEVELOPMENT IN UKRAINE

The article examines the legislative and other regulatory legal acts in the development local communities in Ukraine.

**Key words:** decentralization, law, local government, regulatory support, local communities, development.

Розвиток територіальної громади вимагає ефективного використання її потенціалу з урахуванням усіх його аспектів під час розроблення та реалізації стратегії розвитку й інших місцевих нормативно-правових документів. Такий підхід безпосередньо стосується забезпечення життєдіяльності територіальної громади, має відповідати інтересам населення і європейським засадам державної регіональної політики. Яка ж конкретна роль у забезпеченні розвитку сучасного суспільства належить територіальній громаді? Громада є суттєвим елементом, що характеризує “звичайну природу” місцевого самоврядування. Окрім нормативного визначення громади, встановленого Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, існують інші, наприклад під територіальне громадою окремими авторами розуміється єдине природне і соціальне утворення, що діє у просторових межах держави, реалізуючи повсякденні потреби та інтереси жителів [5, с. 15–16].

Однак упровадження такої загальнодержавної реформи, як реформа з децентралізації влади, потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об’єднаних територіальних громад пропорційно до наданих їм широких повноважень, що дозволить безперешкодно реалізувати вказану реформу та завершити процес децентралізації влади.

Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Україні займалися такі вітчизняні вчені, як В. Вакуленко [1], Н. Гончарук [20], І. Дробот [3], Ю. Куц [4; 5; 21], В. Мамонова [21], Ю. Молодожен [6], В. Наконечний [7], С. Серьогін [20] та ін. Зважаючи ж на реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування, постає актуальним аналіз нових нормативно-правових актів, що регламентують діяльність територіальних громад.

© Скупченко Д. О., 2017

Метою цієї статті є аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку територіальних громад.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади має здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості; прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади в питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [20, с. 114].

На сьогодні Кабінетом Міністрів України затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р., у якій зазначено, що метою децентралізації влади є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування [18].

Також постановою Верховної Ради України був схвалений План законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі – План), у якому висвітлено питання щодо децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування [8].

Щоб вирішити проблеми на рівні територіальних громад, необхідно об'єднати зусилля громад і їхніх територій, а також потрібна фінансова підтримка держави. Саме з цією метою було ухвалено два закони України – “Про добровільне об'єднання територіальних громад” і “Про співробітництво територіальних громад”, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватися в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного припису на законодавчому рівні до цього часу було не врегульовано [16; 19]. Метою Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” є створення правових умов і можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних територіальних громад; формування ефективних рад та їхніх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [16]. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” розроблено з використанням найкращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачало лише загальні рамки упровадження міжмуніципального співробітництва, припускало об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містило правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [20, с. 115].

Також важливу роль у розвитку територіальних громад в Україні відіграє Закон України “Про засади державної регіональної політики”. Цей Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України [17].

Наприкінці 2015 р. було прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань” виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього Закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об’єднання територіальних громад у частинах: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об’єднаних територіальних громад, їхніх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об’єднаного тощо) [22, с. 28–29].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг” наділив органи місцевого самоврядування додатковими повноваженнями щодо можливості створення центрів надання адміністративних послуг, можливості ведення реєстру територіальної громади, надання відомостей з Державного земельного кадастру, реєстрації місця проживання громадян та з інших питань [14].

У сфері бюджетного законодавства також відбувся значний розвиток. Розширено джерела доходів новостворених об’єднаних територіальних громад завдяки прийняттю Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів” [10].

У Законі України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об’єднаних територіальних громад” визначено особливості формування та виконання бюджетів об’єднаних територіальних громад, у т. ч. передбачено прямі міжбюджетні відносини об’єднаних територіальних громад із Міністерством фінансів України [11].

Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” визначив, зокрема, склад доходів об’єднаних територіальних громад [9].

Запровадження норм цих законів у практику бюджетування вже дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів [22, с. 27]. На початку 2017 р. прийнято нові закони на реалізацію реформи.



Зокрема, Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища” визначає нове поняття “старостинський округ” – частину території об’єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, на якій розташовано один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об’єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. Крім того, Законом передбачені повноваження старости та його правовий статус [15].

За допомогою Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об’єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів” нарешті було подолано прогалину в законодавстві, яка протягом тривалого часу перешкождала призначенню перших виборів в об’єднаних територіальних громадах Центральною виборчою комісією (ЦВК) [13].

Свої рішення про відмову щодо призначення перших виборів депутатів та голів об’єднаних територіальних громад ЦВК обґрунтувала необхідністю попереднього внесення Верховною Радою України змін до меж відповідних районів і відтак призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об’єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Однак цим Законом регламентовані положення про таке:

– утворення об’єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського значення Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує;

– рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об’єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів [Там само].

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад” вирішує проблему тих громад, що не потрапили до жодної об’єднаної територіальної громади, розташованої поруч. Тепер такі громади мають можливість приєднатися до вже утворених об’єднаних територіальних громад [12].

Наразі не всі положення затвердженого Верховною Радою України Плану виконуються згідно з графіком [8]. Обговорення законопроектів іде важко, вноситься багато поправок, починаються суперечки, законодавчі процеси затягуються. Зокрема, той факт, що зміни до Конституції України так і не були прийняті Верховною Радою України у другому читанні, тягне за собою неприйняття великої кількості законів, що мали б остаточно закріпити повноваження за новоствореними об’єднаними громадами.

Для завершення процесу децентралізації життєво необхідним є прийняття цілої низки законодавчих та інших нормативно-правових актів. Зокрема для врегулювання певних питань очікується прийняття законів, що стосуються:

– внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та засад і порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, що забезпечить правову основу для прийняття низки законодавчих

актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, створить підґрунтя для формування спроможних територіальних громад і забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, послабить конфлікти у відносинах між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у спосіб розмежування їхніх повноважень відповідно до принципу субсидіарності, відмови від делегування повноважень районних та обласних рад органам виконавчої влади;

– нової редакції Закону про місцеве самоврядування в Україні, що забезпечить місцеве самоврядування базового рівня реальними повноваженнями на основі принципу субсидіарності, отже, й ефективно та максимально близьке до громадянина надання публічних послуг; визначить перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня за результатами публічного обговорення, наділення районних та обласних рад власними виконавчими органами; встановить повноваження органів місцевого самоврядування повними і виключними; запровадить ефективні механізми адміністративного нагляду органів державної влади по відношенню до органів місцевого самоврядування, які не суперечать принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не перешкоджатимуть діяльності органів місцевого самоврядування в разі виникнення спірних питань; забезпечить принцип, відповідно до якого на одній території існує не більше одного органу самоврядування одного рівня та повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад; запровадить зміни територіальних меж громад виключно з урахуванням попереднього з'ясування думки відповідних місцевих мешканців; визначить перелік повноважень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів за результатами публічного обговорення, створення районними та обласними радами власних виконавчих органів [8];

– розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю використання й охорони земель, що дозволить розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками та здійснення контролю за використанням і охороною земель з урахуванням розширення повноважень об'єднаних територіальних громад. Це також забезпечить визначеність у питаннях: розпорядників земель; дозволів на розроблення документації із землеустрою щодо земельних ділянок, які ще не будуть надані до моменту внесення цих змін; процедури проведення земельних торгів, що ще не завершаться; передачі земельних ділянок державної власності в комунальну власність чи навпаки; передачі земельних ділянок із комунальної власності однієї територіальної громади у комунальну власність іншої територіальної громади та ін.;

– служби в органах місцевого самоврядування (нова редакція закону). Тобто реформа публічної служби передбачає прийняття нової редакції Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", побудованої на європейських принципах державної служби;

– внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад) щодо належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, а саме: наділити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом; запровадити горизонтальну систему вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за доходами, що дозволить

не вилучати всі надлишкові доходи в заможних громадах і, водночас, відійти від повного утримання менш заможних громад та стимулювати їх до розвитку;

– муніципальної варти, що визначить правові передумови для вдосконалення державного управління у сфері охорони правопорядку, забезпечить права і свободи людини і громадянина на основі його децентралізації, а також формування організаційно-правових механізмів забезпечення реалізації рішень органів місцевого самоврядування, що приймаються у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Органам місцевого самоврядування буде надано право утворювати за кошти територіальних громад муніципальну поліцію для підтримання громадського порядку та для ведення адміністративних проваджень у сферах їхньої відповідальності. Прийняття закону про муніципальну варту надасть право органам місцевого самоврядування створювати за кошти місцевих бюджетів власні підрозділи правопорядку із передачею відповідних повноважень та функцій поліції громадської безпеки органам муніципальної поліції з урахуванням принципу усунення дублювання повноважень;

– префектів. Тобто територіальна організація влади на місцевому рівні дозволить забезпечити професійну та політичну нейтральність представництв виконавчої влади на місцях через прозорі конкурсні процедури добору керівників та посадових осіб цих органів;

– органів самоорганізації населення (нова редакція). Це забезпечить удосконалення процесу утворення органів самоорганізації населення незалежно від волі органів місцевого самоврядування, бр останні позбавляються повноважень із надання дозволу на утворення органів самоорганізації населення і прийматимуть рішення лише з делегування їм повноважень у межах компетенції власних виконавчих органів;

– місцевих референдумів, тобто законодавчого врегулювання питань проведення місцевих референдумів – унормування визначення предмета референдуму, його різновидів, процедур ініціювання, проведення та встановлення результатів; закріплення можливості проведення голосування в масштабах районів та областей у межах компетенції їхніх органів місцевого самоврядування [8].

Слід зазначити, що планом заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р [2], передбачено розроблення законодавчих актів, зазначених у цій статті, що дає надію на прискорення процесу завершення реформи децентралізації влади в Україні.

Отже, на даний час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України прийнята значна кількість нормативно-правових актів, що дозволяють реалізовувати реформу децентралізації влади, але ще залишаються невирішеними питання діяльності територіальних громад, зазначені в цій статті, що потребують законодавчого врегулювання.

#### **Список використаних джерел**

1. Берданова О. В., Вакуленко В. М. Стратегічне планування регіонального розвитку: навч. посіб. Київ: НАДУ, 2007. 96 с.
2. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>.

3. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. 287 с.
4. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація // Публічне управління: теорія та практика. 2011. № 1. С. 3–10.
5. Куц Ю. О., Решеvecь О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Константа, 2013. 540 с.
6. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
7. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір: монографія. Харків: Цифр. друкарня № 1, 2012. 263 с.
8. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: Постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip>.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28 груд. 2014 р. № 79-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів: Закон України від 8 верес. 2016 р. № 1509-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1509-19>.
11. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26 листоп. 2015 р. № 837-VIII. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/837-19>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>.
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-viii>.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII (із змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
17. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
18. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
19. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
20. Сergyogin С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні // Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111–120. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2015\\_4\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_16).
21. Територіальна громада: заневість, дієвість: монографія / Ю. О. Куц, В. М. Січенко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян; за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Віровець АП.; Апостроф, 2011. 340 с.
22. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

*Надійшла до редколегії 05.05.2017 р.*

# ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 351:331.5.024.5

## ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СЕРВІСНО ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАЙНЯТОСТІ В УМОВАХ РОЗБУДОВИ ЦИФРОВОГО СУСПІЛЬСТВА

**Савченко Н. В.,**

*к. держ. упр., старший науковий співробітник,  
докторант кафедри інформаційної політики та електронного урядування,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Висвітлено основні здобутки, а також проблеми формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики зайнятості в Україні в умовах розбудови цифрового суспільства. Наведено пропозиції щодо подальшого упровадження цифрового інструментарію в наданні послуг зі сприяння зайнятості населення.

**Ключові слова:** сервісно орієнтована державна політика, зайнятість населення, цифрове суспільство, цифровий інструментарій.

**Savchenko N. V.,**

*Phd in Public Administration, Senior research fellow,  
Doctoral candidate of the Information Policy & e-Governance Department, NAPA, Kyiv*

## FORMATION AND IMPLEMENTATION OF SERVICE ORIENTED PUBLIC EMPLOYMENT POLICY IN THE EMERGING DIGITAL SOCIETY

The article highlights the main achievements as well as the problems of formation and implementation of service-oriented public employment policy in Ukraine in the conditions of building digital society. Developing proposals for the further implementation of digital tools for providing services.

**Key words:** service-oriented public policy, employment, digital society, digital tools.

Масштабність впливу інформатизації та цифрових технологій на життєдіяльність суспільства є настільки значною, що часом її порівнюють з винайденням людиною писемності [1, с. 24]. Сфера зайнятості, як складова соціально-економічного устрою країни, також зазнає значного впливу, хоча він є суперечливим. З одного боку, інформатизація позитивно впливає на продуктивність праці, підвищуючи її. З іншого – це може призводити до скорочення робочих місць. Поряд з тим одночасно можуть створюватись і нові робочі місця, оскільки упровадження нових технологій вимагає наявності спеціальності кваліфікації, а це означає, що потрібні додаткові фахівці для виконання цієї роботи або ті, які підготують вже працюючий персонал.

Поряд із всебічною інформатизацією на сферу зайнятості впливає низка економічних та соціальних проблем, що виникли на сучасному етапі розвитку суспільства й зумовлюють необхідність застосування сервісно орієнтованого індивідуалізованого підходу у процесі вирішення проблем зайнятості окремих категорій громадян: молоді, внутрішньо переміщених осіб, демобілізованих

© Савченко Н. В., 2017

учасників АТО, осіб з інвалідністю та ін. Усе це вимагає побудови оновленої моделі формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення.

Аналіз наукових праць дозволяє стверджувати, що в зарубіжних та українських дослідженнях достатньо глибоко розроблено проблематику інформатизації суспільного розвитку. Свого часу дослідники Д. Белл [13], М. Кастельс [2, 3], Д. Тапскотт [15], Е. Тоффлер [10], П. Хіманен [3] заклали основи для подальшого розгляду зазначеної проблематики в контексті “постіндустріального суспільства”, розвитку концепції “інформаційної цивілізації”, “цивілізації послуг”. Праці українських вчених Г. Почепцова, С. Чукут [6] присвячено проблемам формування та реалізації інформаційної політики в Україні, розвитку електронного урядування. Проблемам сервісно орієнтованої державної політики в Україні присвячено дослідження О. Карпенка [4], А. Соколова [8], В. Тертички [9].

У контексті цього дослідження ми виділяємо дві ключових наукових та практичних проблеми. По-перше, так звана цифрова революція, розвиток цифрового суспільства впливають на сферу зайнятості, зокрема на продуктивність праці, кількість робочих місць тощо. У зв'язку з цим варто відзначити працю Е. Брінюлфссона, Е. Макафі [14], що присвячена впливові цифрової революції на трансформацію зайнятості населення та на розвиток економіки загалом. По-друге, зазнають впливу форми, методи та інструменти надання соціальних послуг зі сприяння зайнятості населення, про що, зокрема, свідчать результати аналізу досвіду європейських служб зайнятості в наданні електронних послуг [5]. Водночас, під впливом розбудови цифрового суспільства, потребують розвитку та подальшого наукового обґрунтування механізми формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики зайнятості у сфері зайнятості населення.

Мета цієї статті полягає у висвітленні як основних здобутків, так і проблем формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики зайнятості в Україні в умовах розбудови цифрового суспільства, а також у розробленні пропозицій щодо подальшого упровадження цифрового інструментарію в наданні послуг зі сприяння зайнятості населення.

Під “цифровим інструментарієм” у цьому дослідженні ми розуміємо сукупність інформаційних і комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів, що можуть бути використані органами державної влади, державними установами у процесі формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення.

Підписана Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, визначає серед основних завдань сприяння широкому використанню інформаційно-комунікаційних технологій як приватними особами, бізнесом, так і адміністративними органами, у т. ч. шляхом упровадження онлайн-послуг, електронного уряду, а також розвитку електронного навчання [11].

Високі темпи розвитку сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, необхідність застосування їх у діяльності державних органів зумовили напрацювання теоретико-методологічної бази, нагромадження наукового знання щодо використання інноваційного інструментарію в діяльності з надання державних послуг.

Звичайно, ідеологія “сервісної держави” не може ґрунтуватися лише на упровадженні інтерактивних технологій із надання послуг органами державної влади. Однак роль їх у державноуправлінській діяльності невідомо зростає.

Об’єктом нашого дослідження є сфера зайнятості. Проблеми зайнятості населення є актуальними для багатьох, навіть найбільш розвинених, країн світу. Особливо гостро постає проблема молодіжного безробіття та пошук шляхів його подолання. В Україні ці проблеми посилюються ще і з огляду на політичну та соціально-економічну кризу, викликану воєнними діями на сході країни, посиленням процесів внутрішнього переміщення осіб між регіонами держави. Усе це негативно впливає на баланс пропозиції робочої сили та попиту на неї, а також регіональні пропорції пропозиції вакансій.

Загалом станом на 1 березня 2017 р. на одне вільне робоче місце претендувало вісім безробітних осіб (за даними Державної служби зайнятості України) [12].

Зважаючи на регіональні диспропорції пропозиції вакансій [7], очевидною є потреба в розвитку саме тих технологій, які можуть використовуватись у проведенні інформаційно-роз’яснювальної роботи, допоможуть наблизити послуги до клієнтів, дозволять впливати на мобільність робочої сили.

У результаті проведеного аналізу ми з’ясували, що державна служба зайнятості України як централізована система державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України, що виконує завдання і функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, у своїй діяльності застосовує широкий спектр сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Насамперед вони використовуються у процесі надання соціальних послуг (із професійної орієнтації населення, організації професійного навчання безробітних), під час проведення інформаційно-роз’яснювальної роботи, розповсюдження інформації про ситуацію на ринку праці, реєстрації клієнтів служби та ін.

До “цифрового інструментарію”, що використовується у процесі формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики зайнятості в Україні, ми віднесли таке:

1. Адміністрування інтернет-порталу Державної служби зайнятості “Труд” ([www.trud.gov.ua](http://www.trud.gov.ua)). Даний ресурс дозволяє шукачам роботи: дібрати вакансії за визначеними параметрами; зареєструватися для отримання інформації про вакансії на власну електронну скриньку; пройти тестування; переглядати корисні матеріали про вибір професії, побудову кар’єри тощо; розмістити своє резюме на інтернет-ресурсі. Роботодавцям інтернет-портал дозволяє дібрати резюме претендентів на роботу, скориставшись пошуковою формою, знайомитися з цікавими тематичними матеріалами про особливості добору та прийому на роботу співробітників, ситуацію на ринку праці тощо.

2. Запровадження електронних послуг “електронний кабінет роботодавця” (<http://www.dcz.gov.ua/cabinet/Protected/Main.aspx>) та “електронна черга реєстрації громадян” (<http://www.dcz.gov.ua/ERecption/#/about>). За допомогою “електронної черги” можливо записатись на відвідування до будь-якого центру зайнятості. “Електронний кабінет роботодавця”, зокрема, виконує функції інформування роботодавців про стан та основні тенденції ринку праці, професійно-кваліфікаційний склад осіб, зареєстрованих у центрі зайнятості тощо.

3. Функціонування молодіжного профорієнтаційного інтернет-порталу, доступ до якого здійснюється через спеціальні електронні пристрої – профорієнтаційні термінали. Серед переваг профорієнтаційного терміналу є те, що постійно оновлюється інформація про актуальні професії, анонси інформаційних заходів та ін.

4. Організація професійного навчання безробітних у дистанційному форматі в центрах професійно-технічної освіти державної служби зайнятості здійснюється за допомогою платформи Moodle. Це дозволяє надавати послугу з організації професійного навчання більшій кількості людей, у т. ч. тим, які фізично не можуть відвідувати особисто навчальний заклад, для того щоб набути нову професію чи підвищити власну кваліфікацію задля подальшого працевлаштування.

5. Використання Єдиної інформаційно-аналітичної системи “Служба зайнятості України” – ЄІАС.Net, що являє собою базу даних про вакантні посади на підприємствах, про шукачів роботи та їхній професійно-кваліфікаційний склад, про навчальні заклади, у яких здійснюється професійне навчання безробітних.

Окрім зазначеного “цифрового інструментарію”, що набув достатньо широкого застосування, у процесі формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики зайнятості запроваджується й низка нових інструментів. Зокрема, шукачі роботи отримали можливість онлайн-навчання за допомогою освітнього проекту Prometheus та безкоштовного вивчення англійської мови за допомогою LINGVA.SKILLS. Для стимулювання розвитку підприємництва упроваджується проект краудфандингової платформи, яка дозволить майбутнім підприємцям проходити навчання, здобувати необхідні знання й отримувати кошти на відкриття власної справи. Введено в роботу нові інструменти – відеореєструє, онлайн-співбесіда і відеореєструє вакансій, що полегшили процес пошуку роботи, зокрема для людей, які мешкають поблизу зони проведення антитерористичної операції.

Отже, цифровий інструментарій у сфері державного регулювання зайнятості, тобто сукупність відповідних інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів, є достатньо різноманітним. Його використання пов'язано безпосередньо з інформаційною та консультаційною діяльністю державної служби зайнятості. Також інформаційно-комунікаційні технології використовуються у процесі надання громадянам послуг із професійної орієнтації та професійного навчання за направленням Державної служби зайнятості.

Оскільки результати проведеного дослідження засвідчили про регіональні диспропорції як у пропозиції роботи, так і у пропозиції робочої сили, на нашу думку, важливо розвивати ті інформаційні технології, які сприятимуть покращанню мобільності робочої сили, її поінформованості, розширенню можливостей щодо зайнятості в іншій місцевості, сезонної, дистанційної зайнятості: маючи легкий доступ до детальної об'єктивної інформації про ситуацію на ринку праці в іншому регіоні, шукачі роботи мають можливість вибудовувати різні варіанти власної стратегії пошуку роботи та приймати обґрунтовані рішення щодо вирішення проблеми зайнятості, обирати можливі шляхи підвищення власної конкурентоспроможності на ринку праці, зокрема через професійне навчання, підвищення кваліфікації тощо.

Однією з найбільш важливих складових сервісної орієнтованості соціальних послуг у сфері зайнятості населення, на нашу думку, є доступність



їх для різних категорій населення. У цьому напрямі службою зайнятості України вже не перший рік проводиться масштабна робота у вигляді діяльності мобільних центрів зайнятості, які виїжджають на вокзали, ринки, центральні площі міст і селищ, наближаючи соціальні послуги до клієнтів. Для посилення цієї роботи ми вважаємо перспективним проведення online-заходів, на яких можуть розглядатися питання техніки пошуку роботи, започаткування власної справи безробітними громадянами, підготовки резюме тощо.

Підсумовуючи вищесказане, важливо відзначити ту масштабну роботу, що проводиться Державною службою зайнятості України для посилення сервісної спрямованості соціальних послуг у сфері зайнятості населення. Разом із тим ускладнення ситуації на ринку праці потребує докладання скоординованих зусиль органів державної влади, профспілок, роботодавців, громадських організацій. Принцип сервісної спрямованості повинен бути закладений під час розроблення стратегії модернізації системи надання державних соціальних послуг у сфері зайнятості населення відповідно до оновлених стандартів їхньої якості з урахуванням потреб суспільного розвитку.

Результати нашого дослідження засвідчили використання у процесі формування та реалізації сервісно орієнтованої державної політики зайнятості широкого спектра інформаційних технологій. Водночас зростання вимог, необхідність посилення сервісної спрямованості зумовлюють потребу повсюдного використання сучасних технологій, що забезпечують пошук, нагромадження, поширення інформації. Виникають усе нові програмно-технічні засоби, що застосовуються користувачами інформації. У зв'язку з цим доцільно розглянути можливість створення єдиного інформаційного ресурсу у сфері надання послуг, спрямованих на регулювання зайнятості населення, а в подальшому –внесення їх до єдиного порталу державних послуг.

#### Список використаних джерел

1. Жеребин В. М., Алексеева О. А. Ермакова Н. А. Проблемы занятости в условиях развития информационного общества и возможности статистики в их изучении // Вопросы статистики. 2014. № 6. С. 24–33.
2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура: пер. с англ. / под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
3. Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния. Финская модель / пер. с англ. А. Калинина, Ю. Подороги. М.: Логос, 2002. 219 с.
4. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спеціальність 25.00. 02 "Механізми державного управління" / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2016. 466 с.
5. Ковбаско О. М. Досвід європейських служб зайнятості у наданні електронних послуг // Ринок праці та зайнятість населення. 2016. № 2. С. 52–55.
6. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика: навч. посіб. 2-ге вид., стер. Київ, 2008. 663 с.
7. Пропозиція робочої сили та попит на неї: аналіт. записка URL: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350800>.
8. Соколов А. В. Передумови та особливості реалізації моделі "сервісної" держави у системі державного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_18).
9. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. 750 с.
10. Тоффлер Е. Нова парадигма влади. Знання, багатство й сила / пер. с англ. Н. В. Бордукова; вступ. слово І. З. Цехмістро. Харків: Акта, 2003. 685 с.

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

12. Щодо діяльності державної служби зайнятості у січні-лютому 2017 року: аналіт. записка URL: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=401365>.

13. Bell D. The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. New York: Basic Books. 506 p.

14. Brynjolfsson E., McAfee A. Race Against The Machine: How the Digital Revolution is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy. Cambridge: The MIT Center for Digital Business. 2012. 98 p.

15. Tapscott D. Grown up digital: how the net generation is changing your world. New York: McGraw-Hill, 2009. 368 p.

Надійшла до редколегії 11.05.2017 р.

УДК 35.08

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В ЄВРОПЕЙСЬКІЙ КОМІСІЇ

**Щегорцова В. М.,**

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,*

*Харківський регіональний інститут державного управління*

*Національної академії державного управління при Президентові України,*

*м. Харків*

Охарактеризовано публічну службу в Європейській Комісії. Розглянуто класифікацію посад євровичовників, процедури конкурсного відбору та кар'єрного зростання, матеріального забезпечення.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Європейська Комісія, публічна служба в Європейській Комісії.

**Shchegortsova V. M.,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,*

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

## PUBLIC SERVICE IN EUROPEAN COMMISSION

The paper characterizes the public service in the European Commission. Classification of positions of the European officials, procedures for competitive selection and promotion, and their financial security have been considered.

**Key words:** European Union, European Commission, public service in European Commission.

Після створення Європейського об'єднання вугілля і сталі шість країн Європи – Німеччина, Бельгія, Франція, Італія, Люксембург, Нідерланди – 60 років тому, 25 березня 1957 р. підписали так званий Римський договір. Цей договір створив Європейське економічне співтовариство задля розширення сфери співпраці між шістьма державами-засновницями, для більш тісного союзу між народами у сфері митниці, спільного ринку, вільного пересування людей, послуг і капіталу. Цим договором були утворені такі нові інститути: Європейська Комісія, Рада Міністрів, Європейська асамблея (Європарламент), Європейський економічний і соціальний комітет, Суд Європейських співтовариств. На сьогодні до Європейського Союзу входять 28 країн зі спільним населенням більше 508 млн людей, що прагнуть закріпити мир та добробут своїх народів, цінності поваги до людської

© Щегорцова В. М., 2017

гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини. Європейський Союз діє через систему наднаціональних інституцій: Європейський парламент, Європейська Рада, Рада Європейського Союзу, Європейська Комісія, Суд Європейського Союзу, Європейський суд аудиторів та Європейський центральний банк. Політику Європейського Союзу проводять публічні службовці, які служать на благо народів Європейського Союзу.

У науковій літературі з державного управління питаннями зарубіжного досвіду організації публічної служби займалися такі дослідники, як С. Газарян, С. Дубенко, Т. Желюк, Н. Липовська, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Серьогін, В. Сороко, С. Хаджирарева та ін. Однак детального дослідження щодо категорій посад, кар'єри, матеріального забезпечення публічних службовців Європейської Комісії на сьогодні не існує.

Мета статті полягає в охарактеризуванні публічної служби в Європейській Комісії.

Європейська Комісія – це виконавчий орган Європейського Союзу, вона реалізовує стратегії розвитку ЄС. В Європейській Комісії працює близько 33 тис. публічних службовців та інших співробітників. Основним завданням єврослужбовців є розроблення проектів законів та їхнє представлення Європейському парламенту, розроблення програм фінансування й щорічного бюджету. Основними компетенціями публічних службовців Європейської Комісії є:

- розроблення нових нормативно-правових актів та їхнє представлення на розгляд Ради та Парламенту;
- розроблення та реалізація програм політики Союзу;
- підготовка угод між ЄС та іншими країнами.

На євровичовників покладено завдання з реалізації пріоритетних напрямів роботи Європейської Комісії [2]:

- розвиток економічного і валютного союзу;
- підтримка стабільності єдиної валюти, державних фінансів та соціальної справедливості;
- забезпечення дотримання верховенства закону і встановлення зв'язків між європейськими судовими системами;
- стимулювання інвестицій для створення робочих місць;
- покращання вільної торгівлі ЄС і США;
- використання повною мірою можливостей для адміністрування, що надаються Інтернетом;

- упровадження заходів щодо безпечної, доступної та стійкої енергії та ін.

Публічні службовці Європейської Комісії готують законодавчі пропозиції та подають їх компетентним комісарам і відповідному кабінету. Далі єврокомісар подає законопроект на “Коледжі” Європейської Комісії, і приймається рішення колективно. Єврокомісари та європейські чиновники мають колективну відповідальність за рішення, прийняті Комісією. Європейський чиновник повинен у будь-який час підтримувати об'єктивний і неупереджений дух в інтересах спільноти та громадськості. Це пов'язано з тим кодексом поведінки, правилами і принципами з усіх питань, що стосуються його діяльності і відносин з громадськістю, пресою, громадянського суспільства та ін. У своїй діяльності євровичовник керується такими основними принципами: ефективність; етика поведінки; прозорість.

Європейські чиновники обіймають посади у структурних підрозділах Європейської Комісії – департаментах. Європейська Комісія має 26 головних департаментів, кожен з яких відповідає за певну сферу європолітики: клімат, економіка, конкуренція, сільське господарство, фінанси та ін.

Посади публічної служби в Європейській Комісії класифікують за трьома категоріями: адміністратори (AD), асистенти (AST) і секретарі/клерки (AST/SC).

Адміністратори (AD) відіграють вирішальну роль у законодавчому та бюджетному процесі Європейського Союзу: вони займаються координацією економічних рекомендацій держав-членів, беруть участь у переговорах із країнами за межами ЄС щодо вкладу у функціонування спільної політики або перевірки правильної інтерпретації та ефективного застосування законодавства Співтовариства. Посади адміністраторів передбачають, навіть на початку кар'єри, високий рівень відповідальності. Для вступу на посади адміністраторів Європейської Комісії кандидати повинні обов'язково відповідати визначеним критеріям професійної компетентності: особисті якості (лідерський потенціал, стресостійкість), знання менеджменту, здатність до комунікації, аналітичне мислення, знання з управління персоналом, здатність до командної роботи.

Асистенти (AST) відіграють важливу роль у внутрішньому управлінні Комісії, у т. ч. в бюджетних і фінансових питаннях, у галузі управління персоналом та у сфері інформаційних технологій і документації. Вони також можуть зробити свій внесок у здійснення політики в різних сферах діяльності ЄС, надають адміністративні або допоміжні послуги і забезпечують функціонування організаційної структури Європейської Комісії.

Секретарі/клерки (AST/SC) забезпечують технічну підтримку однієї/одного або декількох осіб або підрозділів у департаментах Європейської Комісії. Їхні функції зводяться здебільшого до оброблення й поширення інформації.

Вступ на публічну службу до Європейської Комісії передбачає низку привілеїв:

- зайнятість протягом трудового життя з можливістю постійного кар'єрного зростання;
- престижна і цікава робота, можливість своєю працею впливати на розвиток демократії та добробуту народів Європи;
- можливість працювати з людьми з усієї Європи і постійно подорожувати;
- конкурентна заробітна плата, можливості отримання матеріальної допомоги, набір соціальних гарантій;

Публічні службовці Європейської Комісії відбираються на основі відкритих конкурсів, організованих Європейським бюро з відбору персоналу (EPSO). Оголошення про конкурс публікуються в Офіційному журналі і на сайті EPSO.

Конкурс складається з тестів і ситуаційних завдань, призначених для оцінювання компетентності кандидата. Повна процедура відбору, як правило, триває від п'яти до дев'яти місяців із дати публікації оголошення про конкурс. Пробні тести можна знайти на веб-сайті EPSO. Для успішного проходження конкурсу кандидати повинні продемонструвати свої навички, свої знання, своє почуття ініціативи та мотивації. Звичайно, до конкурсу не допускаються особи, які не відповідають критеріям компетентності посади (кваліфікація, професійний досвід та ін.), які опубліковано в офіційному бюлетені.

Загальними вимогами для проходження конкурсу на посади публічної служби Європейської Комісії є такі: мати громадянство держави – члена Європейського Союзу, мати глибокі знання однієї з офіційних мов Європейського Союзу та задовільного знання іншої з офіційних мов. Європейське бюро з відбору персоналу шукає кандидатів на вакантні посади двома шляхами: розглядаючи заявки тих, хто вже працює в Комісії, та аналізуючи подані резюме на офіційному сайті Комісії.

Службова кар'єра публічної служби Європейської Комісії передбачає 16 рангів. Наприклад, посади адміністраторів передбачають 5-й – 16-й ранги, посади асистентів – 1-й – 11-й ранги, посади секретарів/клерків – 1-й – 6-й ранги. Найвищий 16-й ранг характерний для вищих посад адміністраторів, причому досягнення такого високого рангу обов'язково передбачає стаж роботи в європейських інституціях.

Кожен ранг публічного службовця Європейської Комісії має п'ять ешелонів: посадові особи автоматично проходять від нижчого до вищого ешелону в межах рангу відповідно до стажу перебування на службі в установі. На момент призначення на посаду публічної служби Європейської Комісії чиновнику присвоюється найнижчий ранг його категорії посади та він обіймає найнижчий ешелон у межах свого рангу. За рішенням Європейського бюро з відбору персоналу (EPSO) єврочиновник, який уперше вступив на службу до Європейської Комісії, зважаючи на наявний уже у нього досвід роботи на публічній службі, може зайняти другий ешелон призначеного рангу.

Європейські чиновники поступово обіймають кожні два роки наступний вищий ешелон, після двох років стажу на останньому ешелоні вони переходять у наступний ранг, а далі проходять п'ять ешелонів цього рангу і так далі. Просування рангами публічного службовця продовжується доти, доки він не досягне найвищого рангу в межах своєї посади. Якщо чиновник бажає обійняти більш високу посаду в Європейській Комісії, йому необхідно подати заявку до Європейського бюро з відбору персоналу (EPSO) та проходити конкурс на обійняття вакантної посади. Слід відзначити, що найвищий 16-й ранг публічного службовця Європейської Комісії має три ешелони.

В Європейській Комісії традиційно склалася практика стажування перед призначенням на посаду публічної служби. Воно проходить протягом дев'яти місяців і в кінці передбачає оцінювання результатів роботи з рекомендаціями до зарахування/незарахування на посаду публічної служби Європейської Комісії.

Публічні службовці Європейської Комісії проходять щорічне оцінювання, результати якого впливають на проходження службової кар'єри, просування рангами та обійняття наступних ешелонів. За результатами щорічного оцінювання публічному службовцеві може бути запропоновано підвищення професійної компетентності за конкретними напрямками.

Чиновники, які обіймають посади категорії “асистенти” (AST), мають право позаконкурсного переходу на посади вищої категорії “адміністратори” (AD) через процедуру з назвою «сертифікація». Це дозволяє компетентним співробітникам, які продемонстрували свою здатність виконувати завдання на посадах адміністраторів, пройти професійне навчання та в кінці його пройти низку тестів, результати яких є підставою на перехід до вищої категорії посад.

Заробітна плата публічних службовців Європейської Комісії варіюється від 2 300 євро на місяць для новоприйнятих на роботу секретарів/клерків

AST/SC до 16 000 євро на місяць для адміністраторів AD, які досягли найвищого 16-го рангу. Посадові оклади публічних службовців щорічно індексуються з урахуванням інфляції та купівельної спроможності, що визначена в державах-членах. Посадовий оклад встановлюється залежно від рангу публічного службовця та категорії посади, яку він обіймає. Кожні два роки з переходом до вищого ешелону заробітна плата публічного службовця Європейської Комісії збільшується за встановленою схемою [1].

Чиновники, які були змушені покинути свою країну, щоб приїхати і працювати в Європейській Комісії, мають право на отримання допомоги з еквівалентної експатріації 16 % від встановленої заробітної плати.

Встановлено допомогу посадовим особам на підставі їхнього сімейного стану. До них відносяться: допомога на житло, допомога на дітей-утриманців, допомога на дітей дошкільного та шкільного віку. Ці доплати призначено для покриття витрат на переїзд сім'ї в результаті вступу одного з її членів на службу до Європейської Комісії.

Законодавчо встановлений вік виходу на пенсію публічних службовців Європейської Комісії – 66 років для посадових осіб, завербованих після 1 січня 2014 р., та 65 років для посадових осіб, прийнятих на службу до 1 січня 2014 р. Можливий ранній вихід на пенсію з 58 років або можна продовжувати працювати до 67 років, граничний вік перебування на службі в Європейській Комісії – до 70 років.

Розмір пенсії європейського чиновника визначається у відсотках від останнього посадового окладу, за кожний відпрацьований рік в Європейській Комісії публічний службовець отримує 1,8 %, але розмір пенсії не може перевищувати 70 % від останнього посадового окладу.

Посадові особи Європейської Комісії та члени їхніх сімей мають право на медичне страхування Європейського співтовариства, яке відшкодовує витрати на медичне обслуговування в розмірі 80 % від заробітної плати публічного службовця. Таке страхування повністю покриває витрати у результаті нещасних випадків і професійних захворювань. Розмір страхового внеску складає близько 2 % від основної заробітної плати публічного службовця.

Чиновники Європейської Комісії звільняються від сплати податку на національний дохід. Зарплати, що виплачуються в Комісії, обкладаються податком із прибутку, який йде безпосередньо в бюджет Європейського Союзу.

Посадові особи Європейської Комісії мають право на 24 дні щорічної відпустки. Додатково до відпустки надаються дні на подорож, що необхідні для подолання відстані між країною походження та місцем роботи чиновника. Встановлено також спеціальні відпустки в разі шлюбу, смерті або тяжкої хвороби близької людини, народження дитини та ін. У виняткових випадках посадові особи можуть також подати заяву на відпустку без оплати з особистих причин.

Європейська Комісія – це організація, у якій пріоритетними є цінності щодо підтримки здорового професійного життя, а також особистого і сімейного життя. Низку заходів розроблено та затверджено нормативно-правовими актами, що гарантують публічним службовцям дотримання вищезазначених цінностей. Зокрема, єврочиновники мають право на батьківську відпустку і відпустку за сімейними обставинами, надійну інфраструктуру для догляду та виховання дітей і організації сучасного робочого місця. Багато з цих

заходів було введено або вдосконалено після набрання чинності новими положеннями про персонал у травні 2004 р. Особливо слід відзначити, що матері мають право на отримання 20 тижнів відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, а батькам надається відпустка до 10 вихідних днів без втрати заробітної плати. Крім того, планується також ввести батьківську відпустку тривалістю шість місяців на кожну дитину, що оплачуватиметься в розмірі базової місячної допомоги.

Європейська Комісія реалізовує комплексний підхід до всіх аспектів добробуту проходження служби: співробітники Комісії та члени їхніх сімей мають доступ до багатьох рекреаційних клубів, спортивних і культурних закладів (легка атлетика, танці, театр, мистецтва і мовні обміни).

Публічна служба в Європейській Комісії являє собою мультикультурне робоче середовище, що робить Комісію унікальною організацією в світі. Європейська Комісія має унікальний персонал, адже в ній працюють публічні службовці з різних країн, які є представниками різних культур, мов та соціумів. Ця різноманітність віддзеркалює сам образ Європейського Союзу як ядра європейських мов і культур.

#### **Список використаних джерел**

1. Державна служба Європейської Комісії. URL: [http://ec.europa.eu/civil\\_service/job/managers/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/job/managers/index_fr.htm).
2. Офіційний сайт Європейської Комісії. URL: [https://ec.europa.eu/commission/index\\_en](https://ec.europa.eu/commission/index_en).

*Надійшла до редколегії 13.03.2017 р.*

# ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 336.1

## РОЛЬ ВИЩИХ ОРГАНІВ АУДИТУ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

*Обушна Н. І.,*

*к.е.н., доц., докторант кафедри державного менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Обґрунтовано зміст та роль вищих органів аудиту (англ. – Supreme Audit Institution) в умовах становлення якісно нової публічно-аудиторської моделі державного фінансового контролю. Зіставлено основні поняття категоріального апарату у сфері аудиту публічного сектора в українських та міжнародних нормативно-правових актах. Досліджено особливості функціонування вищих органів аудиту у країнах ЄС та пострадянських країнах, а також виокремлено їхні спільні характеристики.

**Ключові слова:** публічне управління, державний фінансовий контроль, державний аудит, публічний аудит, вищі органи аудиту, підзвітність.

*Obushna N. I.,*

*PhD in Economics, Associate Professor,  
Doctoral Candidate of the Department of Public Management, NAPA, Kyiv*

## THE ROLE OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS IN MAINTAINING TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY OF PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL PRACTICES

The article reasonably content and role of higher audit in terms of qualitatively new model of public audit of state financial control. Basic concepts are compared categorical apparatus in auditing the public sector in the Ukrainian and international regulations. The features of the functioning of higher audit in the EU and former Soviet countries, and singled out their common characteristics.

**Key words:** public administration, public financial control, audit, state public audit, Supreme Audit Institutions.

У контексті євроінтеграційного вектора розвитку України зміна ідеології в управлінні суспільними ресурсами, а звідси – і в ідеології державного контролю та в цьому зв'язку започаткування та розвитку інституту зовнішнього публічного аудиту як одного з елементів, що формують концептуальну основу ефективної та результативної системи державного управління, підзвітності громадськості, належать до найбільш пріоритетних в Україні. Пояснюється це тим, що чинна модель державного контролю в Україні (у т. ч. й державного фінансового контролю (далі – ДФК) має низку особливостей, які не дають змоги державі в особі органів державної влади підтримувати високу ефективність системи державного управління загалом та національної фінансової системи зокрема.

© Обушна Н. І., 2017



З огляду на перевірену часом ефективність таких систем у країнах Європейського Союзу (ЄС) побудова принципово нової моделі ДФК і зростання конструктивної ролі публічного аудиту в нашій державі мають здійснюватися з максимальним урахуванням світових тенденцій розвитку демократичного урядування, законодавства ЄС і досвіду розвинених країн світу, де особливе місце в системі ДФК займає вищий орган аудиту (далі – ВОА). Адже міжнародна практика функціонування ВОА доводить, що в країнах ЄС вищі органи аудиту заслуговують на довіру громадянського суспільства, яким вони сприймаються як легітимний інструмент зовнішнього, незаангажованого і компетентного оцінювання системи управління суспільними ресурсами та як такі, що здійснюють свою діяльність від імені та в інтересах громадян і є відповідальними за свою діяльність.

Критичний огляд наукових робіт щодо дослідження норм організації та методології функціонування ВОА виявив, що означена наукова проблема досить широко розглядається у працях зарубіжних вчених, таких як Ф. Мерчан, М. Пауер, М. Сіммоні, С. Степашин, М. Фліндерс, Б. Франц та ін. Водночас вагомий внесок у розвиток ідей реформування механізмів і концепцій зовнішнього аудиту у сфері управління суспільними ресурсами (як нової філософії сприяння забезпеченню якості публічного управління справами суспільства) здійснили вітчизняні науковці та практики, а саме: З. Варналій, В. Невідомий, В. Піхоцький, В. Симоненко, Ю. Слободяник, І. Стефанюк, О. Шевчук та ін.

Незважаючи на наявні наукові розробки, визначення ролі та особливостей функціонування ВОА як важливого атрибуту демократичної держави та інструмента підвищення підзвітності й ефективності державного управління в контексті прогресивного міжнародного досвіду потребує більш глибокого теоретичного та практичного обґрунтування.

Метою статті є обґрунтування ролі ВОА в забезпеченні прозорості та підзвітності державного управління та узагальнення передового науково-практичного досвіду функціонування ВОА в країнах ЄС і пострадянських країнах в умовах становлення якісно нової публічно-аудиторської моделі ДФК.

Вирішенню означеної мети сприятимуть такі цілі: розкриття змісту та ролі ВОА в умовах становлення якісно нової публічно-аудиторської моделі ДФК; порівняння основних понять категоріального апарату у сфері аудиту публічного сектора в українських та міжнародних нормативно-правових актах; уточнення особливостей функціонування ВОА в країнах ЄС та пострадянських країнах.

У процесі досить тривалого та складного періоду еволюції західних суспільств було сформовано сучасні національні інститути (ВОА), норми й інструменти ефективного фінансового контролю в міжнародних масштабах.

Початок заснуванню міжнародних організацій, що об'єднують національні ВОА різних країн, було покладено після Другої світової війни. Зокрема, з 1953 р. головним фундатором об'єднання ВОА країн – членів ООН стала Міжнародна організація вищих органів державного аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI), яку було створено на 1-му конгресі INTOSAI, що проводився на Кубі.

У своїй діяльності INTOSAI має сприяти належному урядуванню шляхом заохочення ВОА допомагати урядам покращувати діяльність, підвищувати її прозорість, забезпечувати підзвітність, боротися з корупцією, стимулювати

довіру суспільства, сприяти кваліфікованому та ефективному використанню суспільних ресурсів на користь народів.

Наразі діяльність INTOSAI здійснюється під гаслом “Спільний досвід на користь усім” (*Experientia mutua omnibus prodest*), що означає розширення можливостей використання найкращої практики [5, с. 85]. При цьому важливо нагадати, що на момент заснування INTOSAI налічувала у своєму складі тільки 34 країни, але вже на сьогодні до неї входять 192 країни як дійсні члени, а також 5 країн як асоційовані члени. Нашу державу в складі INTOSAI з 1998 р. репрезентує Рахункова палата України, яку було створено та яка функціонує відповідно до прийнятої в 1996 р. Конституції України, Бюджетного кодексу України, Закону України “Про Рахункову палату” (від 2 липня 2015 р.), інших нормативно-правових актів України.

Загалом INTOSAI виступає автономною, незалежною й неполітичною організацією, що отримала спеціальний консультативний статус при Економічній і соціальній раді (ECOSOC) при ООН.

Ставлення ООН до БОА як до важливих інституцій, що мають сприяти просуванню ефективності, підзвітності, результативності та прозорості державного управління, простежується через її останні резолюції<sup>1</sup>, які було узагальнено в публікації статті БОА Тунісу, Генерального секретаріату ARABOSAI [10], де відзначено таке: “Резолюції ООН знаменують собою новий підхід до діяльності БОА, який повинен домінувати в майбутньому. Цей підхід полягає в тому, що БОА не можуть обмежуватися традиційними і загальноприйнятими функціями нагляду. Вони повинні стати активними партнерами державної адміністрації на національному та міжнародному рівнях. Це є неодмінною умовою досягнення Цілей сталого розвитку ООН. Не дивно, що цю важливу роль і завдання відводять саме БОА. Порівняно з іншими контрольними органами державної адміністрації БОА, як правило, мають більшу незалежність і, отже, можуть забезпечити більшу об’єктивність у своїй роботі. Об’єктивні висновки, що публікуються БОА, дуже вагомо впливають на законодавців і на суспільство в цілому”.

Відповідно до Статуту INTOSAI, вищий національний орган аудиту є публічним органом держави або наддержавної організації, який призначений, створений або організований на підставі закону чи інших формальних дій держави або наддержавної організації з метою здійснення в незалежний самостійний спосіб вищих функцій публічного аудиту з боку держави або наддержавної організації з або без юрисдикційної компетенції [7, с. 3]. Таке визначення БОА ще раз підкреслює, що діяльність їх безпосередньо пов’язано з посиленням демократичних інститутів, забезпеченням ефективного державного управління та відповідальності державних органів за управління суспільними ресурсами, просуванням культури підзвітності, розширенням зв’язків із громадськістю тощо. Саме про це зазначається й у ст. 1 Лімської декларації INTOSAI [8]: “...Організація аудиту є основним

---

<sup>1</sup> I. United Nations. (2015 September 25) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Retrieved from <https://www.un.org>.

II. United Nations. (2011 December 22) Promoting the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. Retrieved from <https://www.un.org>.

III. United Nations. (2014 December 19) Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions. Retrieved from <https://www.un.org>

елементом управління суспільними коштами, тому що таке управління тягне за собою відповідальність перед суспільством”.

Як слушно зауважує д-р юрид. наук В. Невідомий [4, с. 118], “...вищі державні аудиторські інституції повинні працювати в напрямі збільшення власного потенціалу для задоволення потреб громадян. Це насамперед означає дотримання незалежною державною аудиторською інституцією трьох загальних принципів, а саме: 1) поліпшення підзвітності, прозорості та цілісності держав і організацій державного сектора; 2) публічна демонстрація постійних взаємовідносин із громадянами, парламентом та іншими зацікавленими сторонами; 3) забезпечення взірцевої організації, прикладу для наслідування”.

Отже, серед причин, згідно з якими ВОА сьогодні відіграють провідну роль у забезпеченні прозорості та підзвітності державного управління, можна відзначити такі:

- високий інституціональний рівень ВОА як незалежних вищих органів державного/публічного контролю у правовій державі, що є вільними від втручання ззовні, а також здатні розробляти об’єктивні рекомендації та без перешкод оприлюднювати й контролювати процес їхнього виконання;

- зростання ролі підзвітності/відповідальності як управлінського феномену та важливості дотримання принципів підзвітності, які формують основу сумнісного управління;

- необхідність забезпечення максимальної точності та публічності в розпорядженні публічними коштами;

- посилення легітимності дій державної адміністрації та ролі громадян у публічному управлінні;

- доцільність сприяння контактам різних країн із метою обміну знаннями, навичками і досвідом для підвищення ефективності на основі новітніх досягнень у сфері аудиту публічного сектора та ін.

Наразі інститут ВОА, сформований на базі INTOSAI, виступає важливим атрибутом сучасної демократичної держави. Та у зв’язку з тим, що термін “вищі органи аудиту” (Supreme Audit Institutions) є порівняно новим для вітчизняної практики, у науковій літературі або ж в офіційних нормативних документах нерідко можна спостерігати, як під час перекладу з англійської мови на українську термін “вищі органи аудиту” раптом перетворюється на “органи державного фінансового контролю” (табл. 1).

Означена в табл. 1 термінологія, на думку В. Невідомого [3, с. 119], походить від некоректного перекладу з англійської мови назви самої INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), яку подають як “Міжнародну організацію вищих органів фінансового контролю”.

Проте в англійському оригіналі Лімської декларації основоположних керівних принципів аудиту (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) основним і всеохопним терміном залишається *audit* або *auditing* (у перекладі “процес проведення аудиту” або просто “аудит”), який використовується в різних контекстах, що співвідноситься з такими поняттями, як “публічний фінансовий менеджмент” (*audit of public financial management*), “публічні фонди” (*public funds*), “органи публічної влади” (*public authorities, public administration, public body*), або у значенні “органи державної виконавчої влади” та їхні похідні (*government auditing*). Термін “контроль” (“*control*”) у цьому документі трактується здебільшого в контексті таких понять, як “внутрішній контроль” (*internal control*), “контроль якості” (*quality control*), “парламентський контроль” (*parliamentary control*).

Таблиця 1

Порівняння категоріального апарату у сфері аудиту публічного сектора в українських та міжнародних нормативно-правових актах\*

<i>Джерело</i>	<i>Термін мовою оригіналу</i>	<i>Дослівний переклад</i>	<i>Офіційний український переклад</i>
Лімська декларація основоположних керівних принципів аудиту фінансів [8]	Audit	Аудит	Контроль. Контроль державних фінансів (с. 1)
	Pre-audit Post-audit	–	Попередній контроль. Контроль за фактом (с. 2)
	Internal-audit External-audit	Внутрішній аудит Зовнішній аудит	Внутрішній контроль. Зовнішній контроль (с. 3)
	Supreme Audit Institution	BOA	Вищий орган контролю державних фінансів (с. 5)
Мексиканська декларація незалежності [9]	Audit	Аудит	
	Supreme Audit Institution	BOA	Вищий орган фінансового контролю

\*Джерело: систематизовано на основі [8; 9].

Отже, проблемна ситуація з використанням у вітчизняній практиці ДФК некоректного перекладу з англійської мови назви INTOSAI є яскравим прикладом більш широкої проблеми – адаптації вітчизняного законодавства в системі ДФК до законодавства ЄС та встановлення єдиного розуміння юридичних та державноуправлінських термінів, що містяться в *acquis communautaire* (далі – *acquis*). У зв'язку з цим у липні 2014 р. на Міністерство юстиції України було покладено обов'язки здійснювати переклад актів *acquis* українською мовою та оновлення глосарію термінів *acquis* [1, с. 2].

У свою чергу, незважаючи на активне використання у світовій практиці поняття BOA, нині в законодавстві різних країн, методології та практиці роботи національних державних органів широко використовують різні варіанти офіційної назви даного органу, що створює певні непорозуміння у процесі імплементації провідного міжнародного досвіду зовнішнього аудиту. Наприклад, найбільш поширеним способом ідентифікації приналежності BOA до вищого рівня державного управління є включення до складу його офіційної назви таких характеристик, як “вищий/найвищий”, “національний”, “генеральний”, “верховний” (наприклад, Найвища ізба контролю Польщі (дослівно – “рахункова палата”); Національний офіс аудиту (State Audit Office) Латвійської Республіки; Генеральний контрольний орган республіки Колумбія; Вища контрольна палата Туркменістану; Верховна контрольна служба Чехії та ін.).

Як правило, BOA в зарубіжних країнах здійснюють аудит виконання бюджетів, витрачання державних коштів і використання державного майна, проводять аудит витрат на утримання органів державного управління та реалізацію державних програм розвитку. При цьому BOA не проводять аудиту політико-економічних актів, однак оцінюють обґрунтованість таких рішень, їхній вплив на публічні фінанси, активи, борг та визначають наслідки.

Проведене дослідження функціонування BOA в країнах ЄС дозволило виявити наявність різних контрольних систем з унікальними традиціями у сфері права, фінансів, суспільних цінностей, культури тощо. Наприклад, у деяких країнах ЄС BOA складаються з єдиного призначеного генерального аудитора, який діє в ролі, ідентичній до “керівника аудиторської перевірки” (від англ. *engagement partner*), і на якого покладається комплексна відповідальність за всі аудити в публічному секторі. Інші BOA можуть бути

організовані у вигляді рахункового суду або мати колегіальну структуру чи структуру ради.

Тобто залежно від обсягу повноважень, усі ВОА можна виокремити за чотирма типами: ВОА, що функціонує за принципом судової колегії; ВОА, що функціонує як колегіальний орган; ВОА, що функціонує за принципом єдиноначальності; ВОА з централізованою структурою (табл. 2).

Таблиця 2

## Основні типи ВОА в країнах – членах ЄС\*

№ з/п	Тип ВОА	Вид органу	Особливості функціонування ВОА	Країни-представники
1	ВОА, що функціонує за принципом судової колегії	Рахункові трибунали (спеціальні (аудиторські, фінансові, господарські) суди, або спеціалізовані судові органи у складі вищих судових органів держави)	ВОА функціонує у вигляді аудиторського суду (ВОА із судовими функціями або з власною юрисдикцією), незалежного від парламенту та уряду. Рішення судової колегії мають юридичну силу	Бельгія, Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Португалія, Франція
2	ВОА, що функціонує як колегіальний орган	Рахункові палати (колегіальні органи)	ВОА не має судових функцій (колегіальна структура без права виносити рішення, що мають силу судових)	Нідерланди, Німеччина, Польща, Чехія
3	ВОА, що функціонує за принципом єдиноначальності	Незалежні аудиторські/контрольні інституції	ВОА незалежний від уряду, очолюваний генеральним аудитором/контролером або президентом	Великобританія, Данія, Кіпр, Естонія, Ірландія, Мальта, Угорщина та ін.
4	ВОА з централізованою структурою	Контрольні органи/ посадові особи	ВОА функціонує у складі уряду або інших органів виконавчої влади, очолюване генеральним аудитором. Тобто всі рішення приймаються або генеральним аудитором або ж президентом	Фінляндія, Швеція

\*Узагальнене автором.

Подібність вищезначених структур ВОА у країнах ЄС пояснюється наявністю в системі публічного аудиту судів, які вибудовано за зразком французької системи, що відбиває розповсюдження французької практики управління в країнах Європи у XIX–XXI ст. Водночас подібність шведської та фінської систем також є наслідком спільної історії цих країн.

Загалом у країнах ЄС ВОА створюються відособлено від законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, незалежність їх завжди гарантується законом.

Тобто в ідеалі ВОА мають бути, з одного боку, незалежними від державної влади, а з іншого – легітимними. Таке поєднання, на перший погляд, взаємодоповнювальних характеристик (“незалежність – легітимність”) породжує дилему, оскільки на практиці немає можливих способів їхнього суміщення, адже ВОА ніколи не бувають ні абсолютно незалежними, ні

повністю підконтрольними уряду. У даному контексті О. Шевчук звертає увагу на те, що досягти незалежності ВОА надзвичайно складно [6, с. 207]: “...якщо орган незалежний і від виконавчої, і від законодавчої влади, виникає питання про джерело його легітимності. Звичайно, таким джерелом може виступати всенародне обрання, але це навряд чи буде закріплено з огляду на багато причин. Іншим варіантом є формування такого органу легітимним урядом, але в цьому разі вже не можна буде говорити про абсолютну незалежність”.

У зв'язку з цим доцільно нагадати ст. 5 Лімської декларації INTOSAI [8], у якій зазначається, що “існування вищого органу аудиту і необхідний рівень його незалежності повинні бути закладені в Конституції, деталі можуть бути визначені відповідними законами”. Тобто відповідне законодавче забезпечення правового статусу ВОА є свідченням розвитку правової держави з ефективною системою державного управління.

Проведений огляд особливостей конституційної регламентації діяльності ВОА в різних країнах засвідчив той факт, що на пострадянському просторі залишається дві країни, а саме – Туркменістан та Таджикистан, де статус ВОА до цього часу не закріплено в конституції (табл. 3).

На думку проф. З. Варналія [2, с. 7], окрім конституційної регламентації ВОА, важливим аспектом їхньої діяльності є обсяг повноважень, наданих головному контрольному органу, і те, які саме з них викладено в конституції. У зв'язку з цим можна простежити стійку залежність між обсягом повноважень і ступенем незалежності ВОА та прозорістю бюджетної системи. Як наслідок, на думку експертів, серед країн колишнього СРСР досить ефективно працюють ВОА Латвії, Литви, Естонії, Грузії, де впроваджено міжнародні стандарти державного аудиту, ВОА надано високий рівень незалежності та широкий обсяг повноважень.

Отже, резюмуючи вищевикладене, слід наголосити, що в різних країнах склалися різні системи ВОА, проте глобалізаційні процеси, демократизація суспільства, а також зростання ролі суспільства, з одного боку, і регуляторної ролі держави – з іншого, дозволяють виокремити певні спільні риси ВОА, а саме:

1) незалежність ВОА від виконавчої та законодавчої влади, що ґрунтується на принципах відкритості й доступності результатів аудиту;

2) правовою основою організації та функціонування рахункових палат та аналогічних до них органів є конституції та прийняті на основі їх спеціальні закони, у яких чітко визначено повноваження ВОА та інші сутнісні аспекти їхньої діяльності;

3) ВОА підзвітні безпосередньо парламенту та громадськості, які виступають головною цільовою аудиторією звітів;

4) діяльність ВОА не обмежується традиційними і загальноприйнятими функціями нагляду, вона набуває консультативно-рекомендаційного характеру, оскільки спрямовується не лише на виявлення правопорушень у сфері управління суспільними ресурсами, а й на пошук шляхів подолання їх, які в подальшому набудуть обов'язкової реалізації зацікавленими в цьому аудійованими об'єктами;

5) розроблено методологію та впроваджено міжнародні стандарти аудиту (стандарти INTOSAI), що виступають чинником забезпечення системності взаємодії органів публічного аудиту в світовій практиці;

6) налагоджено систему наймання кваліфікованого персоналу, його навчання та мотивації тощо.

Таблиця 3

Моделі конституційної регламентації діяльності ВОА  
в пострадянських країнах\*

Модель контролю	Країна	Назва ВОА	Рік створення ВОА	Конституційна регламентація (розділ; стаття)
Парламентська модель	Азербайджан	Рахункова палата Республіки Азербайджан	2001	Про законодавчу владу (Мілі Меджліс); ст. 92
	Вірменія	Контрольна палата Республіки Вірменія	1996	Про законодавчу владу (Національна асамблея); ст. 83.4
	Російська Федерація	Рахункова палата Російської Федерації	1995	Федеральне зібрання; ст. 101–103
	Україна	Рахункова палата	1996	Верховна Рада України, ст. 98
Модель спеціальної конституційної регламентації	Литва	Національний офіс аудиту Республіки Литва	1992	Державний контроль; ст. 133–134
	Естонія	Національний офіс аудиту Республіки Естонія	2002	Палата контролю; ст. 132–138
	Білорусь	Комітет державного контролю Республіки Білорусь	2000	Прокуратура. Комітет державного контролю; ст. 129–131
	Грузія	Палата контролю (State Audit Office)	1997	Державні фінанси та контроль; ст. 97
	Молдова	Рахункова палата Республіки Молдова	2008	Національна економіка та суспільні фінанси; ст. 133
	Киргизстан	Рахункова палата Киргизької Республіки	1996	Інші державні органи; ст. 107
	Узбекистан	Рахункова палата Республіки Узбекистан	2002	Організація державної влади (ст. 78, 80)
Змішана модель	Казахстан	Рахунковий комітет з контролю виконання республіканського бюджету Республіки Казахстан	1996	Президент, парламент, уряд; ст. 44, 53, 57, 66
Судова модель	Латвія	Національний офіс аудиту (State Audit Office) Латвійської Республіки	2002	Палата контролю, суди; ст. 87
Відсутня конституційна регламентація діяльності ВОА	Таджикистан	Рахункова палата Республіки Таджикистан	2011	-
	Туркменістан	Вища контрольна палата Туркменістану	2007	-

\*Джерело: удосконалено на основі [2].

Безумовно, обмежені рамки статті не дозволяють описати всю позитивну практику світових ВОА. Проте вважаємо, що інститут ВОА виступає важливим атрибутом демократичної держави, а відповідне законодавче забезпечення його правового статусу – свідченням існування/розвитку правової держави з ефективною системою державного управління. Адже внаслідок проведення аудиторських місій ВОА, результати діяльності публічних органів і установ стають більш прозорими та зрозумілими, оскільки найбільш значні порушення, як і найкращі практики, оприлюднюються й доводяться до

відома всіх зацікавлених сторін – парламенту, уряду, партнерів із розвитку, громадянського суспільства, засобів масової інформації та, за необхідності, правоохоронних органів та ін. При цьому надання законодавчому органу і громадянам достовірної інформації про стан справ в управлінні суспільними ресурсами підвищує ступінь відповідальності органів держави перед суспільством, впливає на прогрес адміністративного механізму й ефективність прийняття важливих публічних управлінських рішень на всіх рівнях влади, що відповідає потребам сучасного громадянського суспільства, орієнтованого на демократичні цінності.

Таким чином, урахування найкращого світового досвіду щодо організації функціонування систем ВОА дозволить суттєво підвищити результативність діяльності вітчизняної системи ДФК, створити більш потужний інструмент забезпечення держави та суспільства якісною, об'єктивною інформацією, необхідною для підвищення ефективності, прозорості та підзвітності державного управління.

Розглянуті у статті особливості функціонування ВОА в контексті міжнародного досвіду мають утворити основу для подальших ґрунтовних досліджень щодо здійснення стандартизації діяльності у сфері публічного аудиту як чинника забезпечення системності взаємодії ВОА в світовій практиці, що формує організаційно-методичну базу їхньої спеціалізації та кооперування, визначає синергетичний ефект у системі аудиту діяльності органів публічної влади та здійснює професійно-інтегративну функцію, що об'єднує співробітників ВОА різних країн.

#### Список використаних джерел

1. Александрович О. О. Термінологічно-понятійні аспекти модернізації системи державного фінансового контролю в Україні // Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. 2015. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/2/09.pdf>.
2. Варналій З., Коваленко К. Імплементация досвіду країн пострадянського простору у систему зовнішнього державного фінансового контролю України // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Економіка. 2015. Вип. 2. С. 6–11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Ekon\\_2015\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Ekon_2015_2_3).
3. Невідомий В. І. Модернізація компетенції та правового статусу Рахункової палати України в контексті легітимації вищої аудиторської інституції // Філософські та методологічні проблеми права. 2014. № 1. С. 116–132.
4. Невідомий В. І. Розвиток інституційної спроможності Рахункової палати України як незалежної державної аудиторської установи // Фінанси України. 2016. № 1. С. 116–125. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2016\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2016_1_9).
5. Слободяник Ю. Б. Формування системи державного аудиту в Україні: монографія. Суми: Наталуха А. С., 2014. 321 с.
6. Шевчук О. А. Вплив міжнародних інтеграційних процесів на розвиток системи державного фінансового контролю в Україні // Вісник Ун-ту банк. справи Нац. банку України. 2014. № 2 (20). С. 204–207. URL: <http://194.44.12.92:8080/xmlui/handle/123456789/147>.
7. International Organization of Supreme Audit Institutions : Statutes / INTOSAI. 2007. 12 p. URL: <http://www.intosai.org/uploads/statutene20072.pdf>.
8. Lima Declaration Of Guidelines On Audition Precepts // International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). URL: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico/lima-declaration.html>.
9. Mexico Declaration On SAI Independence // International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). URL: <http://www.intosai.org/documents/intosai/general/declarations-of-lima-and-mexico.html>.
10. The SAI of Tunisia, General Secretariat of ARABOSAI, 2015. P. 116.

*Надійшла до редакції 15.05.2017 р.*



## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

**Омаров А. Е. огли,**

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

Визначено, що кожний громадянин має право та зобов'язаний робити свій особистий внесок у раціональне природокористування й охорону довкілля, діючи самостійно, у складі громадського об'єднання екологічного напрямку, державної установи чи бізнесової компанії.

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

**Omarov A. E.,**

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

### PUBLIC CONTROL OF STATE ENVIRONMENTAL SECURITY PROTECTION: INTERNATIONAL EXPERIENCE

The paper assumes that every citizen is entitled and obliged to make a personal contribution to a rational environmental management and environmental protection, acting independently, as part of a public association of environmental character, government agency, or business company.

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

У новому тисячолітті в Україні, як і в усьому світі, проблеми, пов'язані з регулюванням екологічної безпеки, залишаються невирішеними і перейшли в категорію глобальних проблем людства, що потребують негайного вирішення. Заходи, які вживаються світовою спільнотою загалом та зокрема екологічними організаціями, не дають значних позитивних результатів. Із поступовим переходом на європейські стандарти природоохоронного законодавства діяльність українських екологічних організацій слід розглянути в контексті сьогодення з урахуванням сучасних тенденцій. Є потреба проаналізувати зарубіжний досвід у вирішенні екологічних проблем та обґрунтувати пропозиції щодо врахування позитивного зарубіжного досвіду в цій сфері та його адаптації до умов України.

Світовий досвід формування та реалізації державної екологічної політики, особливості впровадження екологічної політики України в умовах глобальних викликів, напрями забезпечення екологічного моніторингу безпеки в сучасних умовах, перспективи екологічного розвитку України в умовах глобалізації та пріоритетні напрями реалізації державної екологічної політики в Україні, стратегічні напрями реалізації екологічної політики держави в регіонах і містах розглядали вчені: П. Гаман [1], Л. Горбач [2], Д. Зеркалов [3], О. Коленов [4], В. Микитенко, О. Демешок, В. Худолей [6], Т. Пічкур, Т. Висоцька [7], Є. Романчікова [8], К. Трима [9], П. Фесянов [10].

Мета дослідження – проаналізувати досвід зарубіжних країн та його впровадження в сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

© Омаров А. Е. огли, 2017

Людина є невід'ємною складовою природи, тому її діяльність має здійснюватися в тісній гармонії з вимогами законів природи і бути підпорядкованою їм. Тільки на такій основі можна уникнути деградації природного середовища і не порушувати функціонування механізмів, що відтворюють природні основи життя. Ще понад півстоліття тому В. Вернадський писав: "Людина вперше реально зрозуміла, що вона мешканець планети і може – повинна – думати й діяти в новому аспекті, не лише в аспекті окремої особи, родини чи роду, держав чи їх союзів, а і в планетарному аспекті" [3, с. 7].

Із приверненням уваги до екологічних проблем, посиленням громадської свідомості та відповідальності тільки нещодавно збереження природних ресурсів і охорону навколишнього середовища почали включати до соціальних систем. Під впливом глобальних процесів відбувається трансформація громадянського суспільства, його діяльність починає виходити на якісно новий, глобальний рівень. Відбувається формування нової суспільно-політичної одиниці – глобального громадянського суспільства [4]. Сплеском природоохоронної активності в усьому світі протягом останніх 25 років є доповіді Римського клубу, екологічні форуми, розроблення регіональних і міжнародних програм збереження й відновлення природних ресурсів, ландшафтів, територій та акваторій, розвитку екологічного виховання та освіти, поява численних екологічних матеріалів у засобах масової інформації, виникнення сотень "зелених" рухів та організацій у всіх куточках світу. Право громадян на участь у процесі прийняття рішень під час здійснення екологічного управління передбачено багатьма міжнародно-правовими актами. Для того щоб громадськість мала можливість активно впливати на розроблення та запровадження екологічної політики, вона повинна бути об'єктивно поінформованою щодо суті екологічних проблем. У різних розвинених країнах доступ громадськості до екологічної інформації є неоднаковим. Найбільш вільний він у США завдяки ефективній дії Закону про свободу інформації (1996 р.). Навпаки, у Великобританії, Німеччині та меншою мірою у Франції доступ до інформації був завжди істотно обмеженим, і тільки останнім часом під впливом директив ЄС, зокрема "Про свободу доступу до інформації щодо довкілля" (1990 р.), стали спостерігатися певні зміни. Технологічний етап, який зараз характерний для США і багатьох європейських країн, передбачає активну суспільну участь в обговоренні та розв'язанні тих або інших проблем, пов'язаних з екологією. Німецькі дослідники розробили власні рекомендації для залучення громадськості до ухвалення рішень, пов'язаних з екологічним ризиком. Вони полягають у тому, що: стратегію комунікації має бути добре структуровано і ретельно підготовлено. Фактичний матеріал, його інтерпретація, думки і висновки, а також оцінки цих висновків повинні розглядатися і готуватися окремо, з урахуванням можливих змін форми комунікації на кожному етапі. Стратегія комунікації має орієнтуватися на діалог. Аудиторія повинна мати можливість не лише висловлювати свою думку з певних проблем, але і брати участь у підготовці відповідної програми та мати доступ до тих, хто відповідає за екологічну політику. У процесі всебічного оцінювання ризику і послідовного управління ним повинні враховуватися труднощі, що стоять перед тими, хто розробляє і приймає рішення (адміністратори, юристи тощо). Це передбачає наявність довіри до структур влади [10, с. 141]. Неурядові організації та науковці, які не мають відношення до державних органів управління,

є складовими системи. Вони вважають себе захисниками громадських інтересів і діють як незалежні спостерігачі, на протипагу як урядовцям (які можуть обстоювати певні політичні інтереси), так і тим сторонам, інтереси яких зачіпаються безпосередньо. Таку практику прийняття рішень називають плюралістською.

Навпаки, в країнах, де правляча еліта традиційно має широку свободу дій у формулюванні політики, основні напрями політики обговорюються відносно вузьким колом зацікавлених сторін. Вони прагнуть досягти консенсусу між собою, після чого їхні рішення просто доводяться до загального відома. Така практика, яку називають корпоратистською, існує у Великобританії, Франції, Німеччині та Японії. Кожен з цих двох крайніх підходів має свої переваги і недоліки, тому важко вирішити, який із них є більш ефективним. Проміжне становище між ними займає Швеція, де прагнуть поєднати переваги обох підходів шляхом розроблення нових політичних рішень через систему королівських комісій із широкими консультативними функціями. Але й тут виявилася загрозна для бюджету країни тенденція створення занадто великої кількості таких комісій.

Національним законодавством України передбачена можливість здійснення громадянами та їхніми об'єднаннями функцій екологічного регулювання. У багатьох випадках воно регламентує участь громадськості у процесі екологічного регулювання значно ширше, ніж це передбачено міжнародними нормами. Конституція України й нормативні акти екологічного законодавства (хоч і з різним ступенем конкретизації) визнають громадське управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища важливим конституційним принципом екологічного права. Він ґрунтується на кількох конституційних нормах: по-перше, природні багатства України є об'єктами права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися цими природними об'єктами відповідно до закону (ст. 13); по-друге, громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для захисту своїх прав і свобод та задоволення інтересів (ст. 36), у т. ч. й екологічних; по-третє, реалізації прав громадян на участь в управлінні державними справами, яке проголошено в ст. 38 Конституції України, та забезпечення захисту від свавілля органів влади, зневажання з їхнього боку екологічних та суміжних з ними прав населення, нехтування ними; по-четверте, кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (ст. 50); по-п'яте, громадяни зобов'язані, у свою чергу, не завдавати шкоди природі та відшкодувати завдані ними збитки (ст. 66).

Законодавство України надає можливості впливу і участі громадян у діяльності з охорони довкілля. Закон України "Про основи національної безпеки України" у ст. 6 визначає такі пріоритети національних інтересів України: гарантування конституційних прав і свобод людини та громадянина; розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів; забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів; інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України [8, с. 38]. Закон України "Про охорону навколишнього природного

середовища” визначає громадське управління як різновид управління в галузі охорони довкілля. Звичайно, більш ефективним є вплив не окремих громадян, а громадських об’єднань, що є офіційно зареєстрованими і мають юридичний статус, повноваження яких закріплено в ст. 21 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Базовим документом, який детально визначає форми та механізми участі громадськості, є ратифікована і підписана Україною Оргуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Відповідно до ст. 2 Конвенції, поняття “громадськість” означає фізичну чи юридичну особу, одну або більше, їхні об’єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою. Форми участі громадськості в діяльності з охорони довкілля можуть бути різними і вибираються залежно від конкретної ситуації, наявних юридичних, матеріальних та організаційних можливостей з метою одержання найбільш оптимального результату. До форм участі громадськості в управлінні охороною довкілля можна віднести: референдум; звернення громадян; збори громадян за місцем проживання; громадське обговорення проектів рішень у галузі екології; громадську екологічну експертизу; громадський екологічний контроль; збори, мітинги, демонстрації; звернення до суду та ін. Шлях, яким прийшли до свого благополуччя розвинені країни, неприйнятний для людства в цілому, оскільки не гарантує екологічної й соціальної безпеки планети в соціально несправедливому світі. Досвід останнього десятиліття засвідчив, що кожна країна повинна мати свою стратегію екологічно збалансованого розвитку, свій шлях збереження й відтворення природи рідного краю з урахуванням природних, географічних, історичних, соціально-економічних аспектів.

Громадське екологічне управління має свою законодавчу базу і законодавчо визначені функції, які на сьогодні неадекватно розвинені для забезпечення його ролі й дієздатності в суспільстві. Тому нагальною є потреба прийняти спеціальний закон про громадське екологічне управління й неурядові організації. Адже значну роль неурядових організацій у гармонізації розвитку суспільства, досягненні його сталості визнано в усьому світі. Уряд має розробити спеціальні механізми, за допомогою яких неурядові організації могли б відповідально й ефективно відігравати відведену роль партнерів у процесі екологічно безпечного гармонійного розвитку. Необхідними є подальший розвиток і гуманізація екологічного законодавства – спрямування його насамперед на захист суб’єктивного права громадян на безпечне для життя і здоров’я довкілля; вивчення та максимальне врахування позитивного зарубіжного досвіду у сфері залучення громадськості до ухвалення рішень, пов’язаних із державним регулюванням екологічної безпеки, та розроблення заходів з адаптації його в Україні; урахування механізмів забезпечення екологічної безпеки в країнах, які досягли значних успіхів у цьому напрямі. До таких країн відносять США, Німеччину, Японію. Причому кожна з цих країн має певні пріоритетні напрями у вирішенні тих чи інших питань з відповідними позитивними наслідками для населення країни та природи, що також може бути запозичено для використання в державному регулюванні аналогічних процесів в Україні. Ключовими є такі функції державного екологічного управління: всіляке сприяння процесу досягнення взаєморозуміння в суспільстві; об’єднання зусиль різних громадських груп підтримки, зацікавлених в охороні довкілля; забезпечення включення

екологічних питань до важливих економічних та політичних рішень; систематичне збирання, тлумачення екологічної інформації та забезпечення нею громадськості. Результатом цієї діяльності має стати досягнення поставлених екологічних цілей [10, с. 136–145].

Сучасні екологічні проблеми були фактично зумовлені 4-м технологічним укладом, коли різноманітне використання вуглеводневої сировини призвело до глобального потепління, забруднення атмосфери, зменшення запасів нафти, газу, вугілля. У межах 5-го укладу екологічна ситуація тільки погіршилась. Проте, спираючись на досягнення нанофізики, нанохімії та біології, було розроблено підходи до вирішення питання глобального потепління.

Наприклад, у США, в науково-дослідному інституті Loker Hydrocarbon, було розроблено новий твердий матеріал на основі поліетиленіміну, який можна застосовувати для видалення CO<sub>2</sub> з повітря. Прогнозується застосування цього матеріалу в космічних апаратах та підводних човнах, в автомобілях та виробничих процесах. Використання його у заводських трубах чи навіть на відкритому повітрі дозволить нормалізувати вміст CO<sub>2</sub> в довколишньому середовищі та зменшити тепличний ефект. Розгляньмо інший приклад. Група дослідників із США та Великобританії змогла винайти та застосувати інтермедіати (чи бірадикали) Криге, окиси карбонілу, які вступають у реакцію з забруднювачами атмосфери та створюють аерозолі, що дуже ефективно відбивають сонячне випромінювання від земної атмосфери. Відмінністю такого типу реакцій є незалежність від світла, тому процес захисту діє цілодобово.

Проте із вирішенням одних проблем виникають нові, не менш складні. Поряд із розвитком нанотехнологій, наприклад, вивчається вплив наночастинок на біосферу Землі.

Загальний підхід до проблеми наноматеріалів укладається в таку схему: виробництво наноматеріалів – виробництво та використання товарів із застосуванням наноматеріалів – відходи та стічні води – перероблення відходів – звалища. Кожна з цих ланок має свої підходи до екобезпеки. Наприклад, у разі концентрації наночастинок понад 10 мг на літр починається агрегація та осад їх. Подальша взаємодія наночастинок з хімічним оточенням та проникнення у воду призводить до потрапляння їх до рослин чи живих організмів. Далі може бути проникнення до клітин. Саме дослідження взаємодії наночастинок з живими клітинами і є однією з головних цілей нанобезпеки. Фактично у стічних водах розвинених європейських країни починають відзначати вміст наночастинок. Проте наночастинок у промислових масштабах вже застосовуються для виготовлення захисних й світлопоглинальних покриттів, спортивного обладнання, транзисторів, світловипромінювальних діодів, топливних елементів, ліків та медичної апаратури, матеріалів для пакування їжі, косметики та одягу.

Якщо подивитись на динаміку нарощування використання наночастинок, то, згідно з даними експертів Nanotechproject, кількість товарів, виготовлених на основі нанотехнологій, у березні 2006 р. складала лише 212 виробів у всіх галузях. Уже в березні 2011 р. нараховувалось 1 317 виробів. Тобто зростання становить 521 % упродовж п'яти років.

Більшість виробів – 738 позицій – припадає на сферу охорони здоров'я та косметики. Статистика за країнами показує лідерство США – 587 найменувань виробів, частка Європи складає 367, Східної Азії – 261, інших країн – 73 найменування.

Під час досліджень та проектування виробництв із використанням наночастинок треба бути пильними. За всієї невизначеності детального впливу наночастинок на екологічну безпеку в кожному конкретному випадку має бути попереднє наукове дослідження наслідків виробництва та використання нових технологій.

Як інноваційна сфера відреагувала на глобальну економічну кризу? У США, наприклад, кількість винаходів, що запатентовані, зменшилась на 10 %, у Німеччині теж скоротилась, але в Японії та Південній Кореї їхня кількість збільшилась, що свідчить про те, що вони патентують уже наступний технологічний уклад! Проте безумовними лідерами з темпів збільшення кількості патентів у період кризи став Китай. Він збільшив кількість патентованих винаходів на 30 %.

Отже, теорія довгострокових технологічних укладів вказує шлях подальшого розвитку економіки країни і необхідність зміни ментальності. Ментальність має змінитись до розуміння створення умов для синергії та набуття компетентності кожним учасником інноваційних процесів та передачі технологій.

Україні потрібно знижувати газоспоживання. Г. Рябцев вважає, що наша країна щорічно витрачає на обігрів навколишнього середовища 30 млн тонн умовного палива. Втрати йдуть під час видобутку і перероблення сировини, транспортування, зберігання й використання палива. Тому Україна використовує такий величезний обсяг енергоресурсів.

Та ж Польща споживає щорічно близько 15 млрд кубометрів газу, Україна – у 4 рази більше. Практично неможливо підрахувати, скільки газу споживає населення і промисловість, адже енергетичний баланс навіть за позаминулий рік обіцяли підготувати у грудні 2013 р., але його досі не отримано.

Деякі фахівці пропонують отримувати газ з вугілля. У фашистській Німеччині і ПАР періоду режиму апартеїду дуже активно використовували технології отримання синтетичного газу і бензину з вугілля, але як вимушені заходи, оскільки інших джерел для отримання газу в той час не було. Однак Г. Рябцев не думає, що і Україні варто упроваджувати подібні технології. Тим більше, що для отримання синтез-газу доведеться закупити розробки, передані Китаю Радянським Союзом у 60-х рр. минулого сторіччя.

“Використання технологій з видобутку газу з вугілля має сенс, якщо великі обсяги низькоякісного вугілля видобувають відкритим способом, як в Австралії або тому ж Китаї. Але вітчизняне вугілля залягає на великій глибині, воно занадто дороге і занадто якісне, щоб з нього отримувати синтез-газ”, – говорить учений. Як альтернативу він пропонує підземну газифікацію – фізико-хімічний процес перетворення вугілля на горючий газ за допомогою вільного або зв'язаного кисню, прямо в надрах.

В Європі замість газу давно вже використовують біопаливо. Там воно незамінне для опалювання будинків за допомогою котлів. Останніми роками в країнах Єврозони набирає обертів розвиток ринку твердопаливних котлів і в приватному секторі, і в комунальному господарстві. Що стосується палива для цих котлів, то, на думку експертів, Європа більше тяжіє до біопалива. На державному рівні споживачів таких енергоощадних технологій постійно заохочують. Наприклад, у Німеччині у приватному секторі держава анонсувала грант у розмірі 500– 2 500 євро (залежно від потужності й типу котла), що видається кожному домовласникові, який встановлює котел або камін на біопаливі. У разі купівлі недорогої техніки це складає половину

повної вартості такого котла. Можна при бажанні отримати пільговий кредит за низькою відсотковою ставкою.

Сьогодні в Німеччині використовується близько 17 млн котлів і камінів, для яких підходять усі види палива і які працюють як у приватному секторі, так і в комунальній енергетиці. За експертними даними, до 2015 р. в цій країні працюватиме близько 600 тис. біопаливних котлів. Пелети як паливо все більше користуються попитом. Виготовляють їх із торфу, деревних відходів і відходів сільського господарства.

Італія посідає перше місце в Європі за кількістю котлів, що працюють на пелетах, у приватному секторі.

В Україні потужності об'єктів у сфері відновлюваної енергетики щодо вітропарків і сонячних електростанцій мали подвоїтися у 2013 р. – таку думку було озвучено на Четвертому Міжнародному форумі з відновлюваної енергетики та енергоефективності. Глава Держагентства з енергоефективності та енергозбереження України тоді заявляв, що загальна встановлена потужність проектів у сфері відновлюваної енергетики перевищила 530 ГВт. В Україні працює 78 гідроелектростанцій, 27 сонячних станцій, 13 вітропарків і 2 біоенергетичних об'єкта.

Та це ще не означає, що поновлювані джерела енергії займають велику частку українського енергоринку. Україна поки що прагне до цього. Тому і взяла зобов'язання як член Енергетичного співтовариства мати 12 % поновлюваних джерел в енергобалансі країни до 2020 р. Для держав – членів Європейського Союзу ця планка перевищує 20 % поновлюваних джерел енергії в енергобалансі країни. Мабуть, це і є доказом того, що екологічне мислення в нашій країні стверджується і далі прогресує.

Наведені вище факти свідчать, що кожний громадянин не лише має право, але і зобов'язаний робити свій особистий внесок у раціональне природокористування й охорону довкілля, діючи самостійно, у складі громадського об'єднання екологічного напрямку, державної установи чи бізнесової компанії.

#### Список використаних джерел

1. Гаман П. І. Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування // Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 1. С. 195–202. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2009\\_1\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_1_32).
2. Горбач Л. М. Екологічна політика держави: сучасна парадигма, реалії і перспективи // Науковий вісн. [Буковин. держ. фінанс.-екон. ун-ту]. Економічні науки. 2014. Вип. 27. С. 293–298. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvbdfa\\_2014\\_27\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvbdfa_2014_27_46).
3. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль. Київ: КНТ; Дакор; Основа, 2007. 412 с.
4. Коленов О. Особливості формування та реалізації державної екологічної політики // Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 1. С. 155–164. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_1\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_1_19).
5. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Микитенко В. В., Демешок О. О., Худолей В. Ю. Політика забезпечення екологічної рівноваги та сталого людського розвитку в регіональних економічних системах України // Формування ринкових відносин в Україні. 2012. № 12. С. 215–225. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu\\_2012\\_12\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/frvu_2012_12_50).
7. Пічкур Т. В., Висоцька Т. І. Пріоритети державної політики у забезпеченні екологічної безпеки // Збірник наук. пр. Держ. екон.-технол. ун-ту транспорту. Серія “Транспортні системи і технології”. 2013. Вип. 22. С. 189–193. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut\\_tsit\\_2013\\_22\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut_tsit_2013_22_31).

8. Романчікова Є. Глобалізація, довкілля та екологічна політика // Економічний часопис – XXI. 2013. № 5/6 (1). С. 11–14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecchado\\_2013\\_5-6\(1\)\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecchado_2013_5-6(1)_4).

9. Трима К. А. Особливості діяльності українських екологічних організацій в умовах глобалізації // Грані. 2009. № 6 (68) (листоп.-груд.) С. 147–151.

10. Фесянов П. Роль неурядових екологічних організацій у регулюванні екологічної безпеки в Україні та світі // Збірник наук. пр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. Вип. 2. С. 136–145. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2011\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_2_15).

Надійшла до редколегії 14.04.2017 р.

УДК 351.851

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІЗ ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

**Бабічев А. В.,**

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

Розглянуто підходи до державного управління розвитком освітньої галузі, наведено висновки щодо можливості запровадження окремих підходів до реформування освітньої сфери України.

**Ключові слова:** освіта, розвиток освіти, державне управління, гуманітарна політика, зарубіжний досвід у сфері освіти, управління розвитком освіти.

**Babichev A. V.,**

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

### FOREIGN EXPERIENCE FOR MANAGING CHANGE IN HIGHER EDUCATION

The approaches to the governance of the educational sector, the conclusions about the possibility of introducing some approaches to reforming the educational sphere Ukraine.

**Key words:** education, education, public administration, social policy, foreign experience in education, management development education.

Система державного управління освітою притаманна будь-якій країні і є невід'ємною складовою системи більш загального рівня – гуманітарної політики. Аналіз історичних форм розвитку системи управління освітою в різних країнах засвідчив, що протягом останніх десятиріч у більшості розвинених країн одночасно відбуваються вельми схожі процеси.

Для України оновлення системи освіти, забезпечення її відповідності до найбільш розвинених зразків і стандартів, започаткування структурних реформ є запорукою стабільного еволюціонування держави, визначальним фактором розвитку освіченої нації та становлення активного громадянського суспільства. Перші кроки, здійснені в напрямі реформування освітньої галузі, роблять останню здатною не лише сприймати інноваційні тенденції з боку суспільства, яке змінилося, але й зустрічати цю зовнішню дію внутрішніми потребами і можливостями. Ці внутрішні потреби відіграють визначальну роль у розвитку і закріпленні новаторських тенденцій в освіті.



Вони здебільшого знаходять відображення в різноманітних методиках і програмах, нових формах організації навчальної діяльності, що дозволяють не тільки відреагувати на зміни в суспільстві й підготувати людину до професійної діяльності, але і створити переважну орієнтацію на забезпечення умов для розвитку особистості. Таким чином, відгукуючись на різноманіття суспільного життя, освіта сама перетворюється на внутрішньо розгалужену систему, елементи якої забезпечують і існування один одного, і досягнення єдиної мети – формування громадянина України.

В останні десятиріччя дослідженню проблем розвитку системи освіти приділяли увагу вітчизняні й зарубіжні вчені: В. Андрущенко, В. Афанасєв, Д. Белл, Б. Вульфсон, Е. Гіденс, В. Грабовський, Л. Карамушкіна, В. Козакова, К. Корсак, М. Крозьє, Ф. Кумбс, О. Ляшенко, Т. Лукіна, К. Льюніс, А. Мазак, С. Пекельна, Є. Подольська, Б. Саймон, Б. Ранчо, А. Сбруєва, М. Уїлз, О. Шабенко, В. Шамова та ін.

Загальні проблеми державного управління сферою освіти в Україні висвітлювали такі дослідники, як Л. Белова, Д. Дзвінчук, О. Жабенко, І. Зязюн, Г. Єльнікова, В. Корженко, В. Князєв, В. Кремінь, С. Крисюк, В. Луговий, Т. Лукіна, В. Лунячек, В. Майборода, С. Майборода, Н. Нижник, Л. Прокопенко та ін.

Особливо цікавими для розуміння сучасних моделей управління освітою є роботи зарубіжних науковців – Ф. Бухбергера, Ф. Ванікотта, Н. Ватсона, Д. Гаргрейвза, К. Гаррісона, Д. Гвішіані, Марка Е. Генсона, Д. Гопкінза, Л. Г'юлік, І. Дзержовської, Е. Днепровва, Дж. Дьюї, Г. Кунца, П. Радо, Х. Темпла, М. Фуллана та ін., які розглядають нагальні питання вдосконалення державної освітньої політики в сучасних умовах.

Метою статті є узагальнення досвіду у сфері державного управління змінами у сфері освіти, виокремлення основних тенденцій та спільних рис.

Останнім часом у світі все більше спостерігається зростання конкуренції між різними державами за ринки збуту, ресурси, технології. І неабиякі конкурентні переваги отримують країни з розвиненою системою освіти, адже найбільш цінним ресурсом стала високоінтелектуальна, освічена та здатна мислити людина, яка не тільки володіє певним обсягом інформації, а й творчо та продуктивно мислити та знаходити нестандартні рішення. Це зумовлює необхідність якісного перегляду підходів до формування та реалізації освітньої політики, забезпечення її модернізації, демократизації, гуманізації, інформатизації та, водночас, збереження національної ідентичності. Порівняльний аналіз розвитку систем освіти різних країн дозволив виявити загальні стратегічні напрями в управлінні освітніми системами.

1. *Управління розвитком освіти є невід'ємною функцією держави.* Це викликано тим, що ринок освітніх послуг передбачає рівноправне і вільне функціонування всіх її форм. Проте освіта як товар має подвійний характер: до певного рівня це державний товар і безкоштовна послуга, після цього – державно-приватний або приватний товар і платна послуга. Таким чином, освіта як особливий товар потребує систематичного державного управління й регулювання, адже ринок схильний до прагматизму і не завжди правильно оцінює освітні потреби. Держава вимушена зберігати певну частину безкоштовних освітніх послуг, оскільки вони є базою для всієї системи освіти і їхня власна якість не повинна викликати сумнівів. Незважаючи на те, що

в усіх розвинених країнах існують приватні школи, роль державної політики у сфері освіти ніким не заперечується. Усі розуміють: висока якість освіти сприяє соціально-економічному і культурному розвитку країни, є необхідною умовою для забезпечення конкурентоспроможності держави на світовій арені. Держава гарантує загальну освіту, доступну всім, вона залишається гарантом розвитку демократичної освіти.

2. *Вибір моделі управління освітою пов'язано зі специфікою соціально-політичних умов країни.* Для аналізу зарубіжного досвіду державного управління розвитком системи освіти ми обрали провідні країни, що за якістю освіти посідають перші місця в міжнародних рейтингах. Наприклад, в Італії, Великобританії, Швейцарії запроваджено дворівневе управління, засноване на поєднанні централізованого і місцевого. В Австрії, Нідерландах, Швеції діє трирівнева система управління освітою, що поєднує централізоване управління з регіональним і місцевим. У Німеччині та Італії велику роль в управлінні освітою відіграють місцеві органи влади. У Франції, де протягом багатьох років освіта була однорівневою, централізованою, нині намагаються перейти до її децентралізації [1, с. 38]. Отже, кожна країна має свої особливості та визначає власний спосіб впливу на освітню галузь.

3. Незадоволеність якістю освіти віддзеркалює недоліки самого суспільного розвитку, *оскільки система освіти є результатом і продуктом розвитку економіки, соціальної структури і культури суспільства.* Система освіти – це складний механізм, що включає не тільки вчителів і учнів, але і шкільні будівлі, навчальне устаткування, підручники, організацію життя дітей тощо. Якщо цей складний механізм завдяки реформам вдається зрушити з місця і піднести на новий рівень – суспільство робить крок уперед у своєму розвитку, якщо ні – починається регрес.

4. Останнім часом для європейських країн усе більш актуальними стають *питання упровадження державно-громадського управління освітою.* Це зумовлене державною політикою різних країн у сфері освіти, з одного боку, і кардинальними змінами, що відбуваються в суспільстві, та постійно змінюваними запитами соціуму на освітні послуги – з іншого. Демократичний, державно-громадський характер управління освітою в багатьох країнах визначається конституційно-законодавчими нормами функціонування сфери освіти.

У документах Ради Європи наголошується, що в основі децентралізації систем освіти знаходяться ідеї та цінності ринкової економіки. При цьому школа розглядається як підприємство, що може випускати якісну продукцію самостійно, без зовнішньої допомоги. У цих умовах змінюються функції та роль керівника. Останній повинен бути більш самостійним під час прийняття рішень, зокрема щодо встановлення бюджету, керівництва персоналом, визначення методів реалізації освітньої політики – від створення проекту розвитку школи до управління партнерськими зв'язками тощо.

Істотно вплинули на розвиток теорії та практики управління системою освіти у провідних зарубіжних країнах дві головні тенденції, що визначали основні напрями розвитку систем освіти і зміст організаційно-структурних реформ, що розпочалися в освіті у 60–70-х рр. ХХ ст. під дією популярних на той час теорій людського капіталу, управління людським фактором, людськими ресурсами та ін.

Цими тенденціями були такі:

- розроблення та упровадження стратегічних національних програм розвитку освіти;
- існування державного інституту, що відповідає за реалізацію політики у сфері освіти на національному рівні;
- збільшення коштів, що виділяються на освіту;
- диверсифікація типів навчальних закладів та їхніх навчальних програм;
- децентралізація управління на регіональному і муніципальному рівнях.

Більшість із закладених тоді основ освітньої політики збереглися і до сьогодні.

Це стосується, зокрема, і підходів до управління освітою. Наприклад, державна політика у сфері освіти в більшості розвинених країн реалізується спеціально створеними центральними органами державного управління у сфері освіти: у США – міністерством освіти; в Японії – міністерством освіти, науки і культури; у Великобританії – міністерством освіти і науки; у Франції – міністерством національної освіти; у ФРН – федеральним міністерством науки і освіти тощо. Основні функції цих державних органів схожі (таблиця). Децентралізація управління на регіональному рівні викликана специфічними особливостями географічного положення окремих регіонів, умовами їхнього економічного розвитку, соціальними і демографічними умовами, а також традиціями, що склалися, і практикою. Розуміючи важливість освіти для економічного розвитку регіонів, їхні органи управління інтегрують плани розвитку освіти в плани регіонального економічного розвитку. Найхарактернішим прикладом у цьому відношенні є такі країни, як Японія, США, ФРН, а також Скандинавські країни.

#### Функції державних органів управління освітою

№ з/п	Країна	Функції
1	Франція	<i>Міністерство національної освіти:</i> – визначає фактичне виділення фінансових коштів на функціонування освітніх установ; – розробляє вимоги до випускних іспитів; – розробляє навчальні програми; – готує дидактичний матеріал; – встановлює рівень зарплати персоналу державних навчальних закладів
2	Велика Британія	<i>Міністерство освіти і науки:</i> – установлює мінімальні стандарти освіти; – контролює підготовку і розподіл фахівців; – бере безпосередню участь у розробленні загальної стратегії розвитку всіх видів і рівнів освіти; – підтримує наукові дослідження; – визначає витрати на освіту
3	США	<i>Міністерство освіти:</i> – бере участь у фінансуванні окремих освітніх програм у штатах; – фінансує нові освітні програми, що розробляються федеральним урядом; – забезпечує рівний доступ до освіти по всій країні; – веде статистику щодо результатів роботи освітньої галузі
4	Швейцарія	<i>Федеральне управління освіти і науки департаменту внутрішніх справ:</i> – займається питаннями федеральних політехнічних шкіл, федеральними субвенціями університетам, навчальними стипендіями, визнанням свідоцтв про середню освіту, питаннями науки і наукових досліджень, фізичного виховання і спорту. <i>Федеральне управління промисловості, ремесел і праці у федеральному департаменті управління державними ресурсами:</i> займається питаннями професійної освіти і підготовки, що знаходяться в компетенції конфедерації

Паралельно з управлінськими структурами, але в тісному зв'язку з ними в багатьох зарубіжних країнах функціонують координаційні органи, що вирішують важливі завдання з управління навчальними закладами. У США – координаційні ради на рівні штатів; у ФРН – постійна конференція міністрів земель; у Франції – Національна рада освіти і наукових досліджень; у Великобританії – Комітет віце-канцлерів і ректорів університетів тощо [2].

Найважливішими проблемами у сфері управління освітою як у теоретичному, так і у практичному плані є досягнення розумного балансу між державним регулюванням і автономією навчальних закладів, управління ними і їхнє фінансування.

Останніми десятиріччями розширення автономії освітніх установ стало світовою тенденцією. Одержуючи автономію, освітні установи беруть на себе відповідальність за якість навчання. Яскравим прикладом можна назвати освітні установи Нідерландів, які декларують, що якість освіти – це їхні власні завдання й обов'язок і що інспекторські служби повинні обмежити свою діяльність оцінюванням загальних досягнень школи в цій царині [3, с. 75].

Проблема освітньої автономії в Нідерландах пов'язується з фінансуванням. Деякі фахівці стверджують, що багато змін у взаємостосунках уряду й освітніх установ зумовлене концепцією “економічного раціоналізму”, вірою в те, що ринкові механізми швидше за державні зроблять вищі ефективнішими з економічної точки зору і краще керованими [4].

У Великобританії також визнається, що ринок і конкуренція є основними стимулами вдосконалення системи освіти. Політика уряду в цьому питанні зводиться до того, що освітні установи повинні:

- фінансуватися державою за контрактами на навчальну діяльність і освітні послуги;
- меншою мірою залежати від державного фінансування і більше покладатися на різноманітні джерела доходів;
- ретельніше оцінювати працю викладачів, ввести диференційовану оплату цієї праці (працю викладачів оплачувати залежно від кількості учнів і рівня навчання);
- дозволити встановлення диференційованої оплати за навчання залежно не лише від статусу освітньої установи, але і від предметів, що вивчаються.

Проте багато представників освітніх кіл Великобританії вважають помилковим надмірне захоплення ринковими відносинами у сфері освіти і недооцінку традиційних педагогічних цінностей.

На місцевому рівні відбувалися процеси децентралізації, що проявлялися в рівномірному поділі відповідальності за різні освітні послуги між центральним і місцевим урядами, а також громадськими організаціями. Децентралізація освіти відбувалась у таких формах:

- через звуження функцій місцевих освітніх адміністрацій шляхом передачі значної частини їхніх повноважень;
- створення системи міських технологічних коледжів із додатковим правом самостійного вирішення питань змісту освіти, планування та структури навчального процесу тощо;
- запровадження фінансового менеджменту.

У Франції автономія освітніх установ обмежується безліччю підзаконних актів, урядових ухвал і розпоряджень. Проте останніми роками серед

французьких науковців та управлінців розповсюдження набула думка, що саме у плідній взаємодії з громадськістю система освіти зможе швидко адаптуватися до потреб суспільства, що змінюються, і вимог, що висувуються сучасним світом [5]. Виходячи з цього, автономія навчальних закладів останніми роками стає найважливішою тенденцією розвитку французької системи освіти. Між тим вона тільки-но набуває свого розвитку.

Загалом, особливостями французької системи освіти на сьогодні є те, що на освіту витрачається неабияка частина доходів державного бюджету. А різні роки ця сума доходила до 20 % [2]. За кількістю працюючих система освіти – найбільший працедавець Франції: у ній зайнято більше половини державних службовців. За кількістю вчителів Франція в 1,5–2,0 рази перевершує середні показники країн ЄС. Ще однією особливістю французької системи освіти є її яскраво виражена національна специфіка. Незважаючи на те, що Франція входить до Європейського Союзу, у країні існує своя система дипломів і вчених ступенів, особливий розподіл освіти на цикли. Між тим необхідно відзначити, що вже майже 30 років у Франції намагаються здійснити реформи освітньої галузі. Зокрема, починаючи з 1982 р., йде процес децентралізації управління освітою. Виконуючи рекомендації Ради Європи, у Франції частину питань управління віддали регіонам.

У 1984 р. цю ідею було втілено в законі про освіту Франції, ст. 20 якого свідчить, що навчальні заклади як державні установи мають статус юридичної особи, володіють автономією в навчальній, науково-дослідній, адміністративній і фінансовій діяльності. У законі відзначається, що ці установи управляються на демократичній основі, з участю всього персоналу, включаючи представників учнів і громадських організацій, і визначають свою політику у сфері освіти в рамках встановленої державної регламентації, дотримуючи своїх договірних обов'язків [5].

Відносини освітніх установ із державою регулюються договорами (контрактами), які вони можуть укладати з органами державного управління. У цих договорах фіксуються зобов'язання вищів перед державою у сфері освіти і зобов'язання держави перед ними щодо забезпечення фінансовими ресурсами і створення викладацьких посад.

Особливе місце серед інших країн належить організації управління освітою в Швейцарії. Швейцарія – федеральна парламентська республіка, складається з 26 автономних кантонів (20 кантонів і шість напівкантонів). Кожний із них має власні конституцію, парламент і уряд, проте права кантонів обмежені федеральною конституцією. Кантони поділяються на комуни (общини), яких налічується в Швейцарії близько 3 тис. Комуни також мають значну автономію в рамках кантональних конституцій.

У Швейцарії немає єдиної національної системи освіти, немає і національного міністерства освіти або якого-небудь іншого єдиного центрального органу, що управляє освітою. У результаті сьогодні в Швейцарії замість єдиної національної системи діє 26 освітніх систем, часто істотно відмінних і до недавнього часу практично ізольованих одна від одної. Сьогодні, як відзначалося вище, на федеральному рівні питаннями освіти займаються два різних департаменти: федеральне управління освіти і науки департаменту внутрішніх справ та федеральне управління промисловості, ремесел і праці федерального департаменту управління державними ресурсами.

Управління і керівництво кантональною освітою покладено на кантональні уряди в особі їхніх кантональних департаментів народної освіти (кантональних міністерств освіти) на чолі з директором департаменту (кантональним міністром освіти). У деяких кантонах при департаментах освіти існує консультативний орган – Рада з освіти. Залежно від розмірів кантони мають більш менш розвинені структури систем шкільного управління, що складаються зі служб, які повинні забезпечувати управління, контроль, допомогу освітнім установам, а також виконання федеральних і кантональних законів за освітою, що варіюється. Можна сказати, що кантони є практично суверенними у сфері управління освітою. У той же час вони делегують частину своїх прав і повноважень комунам, зокрема щодо дошкільної і початкової освіти.

У результаті можна зазначити, що на рівні держави організація й управління освітою децентралізовані, а на рівні суб'єктів федерації (кантонів) вони централізовані. До речі, аналогічна ситуація має місце і в Німеччині.

У Польщі розроблення нових напрямів освітньої політики проходило в умовах глибоких соціально-політичних та економічних перетворень, переходу до ринкової економіки, зміни характеру праці та інших трансформаційних процесів, що відбувалися в 1990-х рр. Одним із характерних чинників цього процесу було зменшення прямого втручання держави в галузь освіти, що привело до плюралізму цієї системи.

У 1998 р. у Польщі було проведено адміністративну реформу, особливостями якої стала “децентралізація повноважень у галузі управління сферами державних послуг, у тому числі освітою, а також проведення реформи системи освіти” [6, с. 56].

Відповідно до цього відбулися великі зміни в законодавстві та органах управління освітою. Замість міністерств освіти і виховання та вищої школи і науки було створено Міністерство національної освіти [7, с. 191]. Керівник цього відомстві став відповідальним за розвиток всіх рівнів освіти, а також фізичної культури та спорту.

До середнього рівня державного управління освітою Польщі належать куратори освіти. Їх безпосередньо підпорядковано міністрові національної освіти, і вони є представниками урядової адміністрації на місцях. Куратор освіти є керівником державної адміністрації у воєводстві. Завдання й повноваження кураторів у галузі освіти окреслено в законі та в окремих положеннях, що діють на території воєводства. Головним завданням куратора є допомога керівним органам і проведення педагогічного нагляду на території воєводства. Куратор координує педагогічні інновації та аналізує змістовну діяльність вузів, відповідає за якість освіти у своєму воєводстві.

Безперечним позитивним аспектом процесів децентралізації в Польщі стало залучення місцевої спільноти до створення регіональної освітньої політики та розв'язання місцевих освітянських проблем. Усе це відповідає освітнім тенденціям у розвинених країнах, які полягають у залученні “споживачів освіти” до планування та проведення змін у системі освіти.

Схожі процеси щодо управління системою освіти в останні 15–20 років відбувались і в інших країнах Східної та Центральної Європи.

На відміну від Європи, американські вузи користуються більшою автономією і мають більше свобод. У своїй навчальній діяльності вони

спираються не на державні, а на громадські структури. Це зумовлено тим, що за конституцією США сферу освіти віднесено до компетенції органів управління штатів, а не федерального уряду. Необхідно враховувати і той факт, що, на відміну від Європи, у США приватний сектор системи освіти виконує важливу роль. У піклувальних радах приватних освітніх закладів представлені вельми впливові особи з політичних, ділових і академічних кругів, через що вони здатні істотно впливати і впливають на політику в галузі освіти. Вони об'єктивно зацікавлені в наданні більшої автономії та великих свобод освітнім установам. Не випадково ступінь автономії є найважливішим критерієм, що використовується під час акредитації навчальних закладів США [8, с. 36].

Роль федерального уряду в управлінні освітою в США полягає у виданні директив для вирішення питань загальнонаціонального інтересу і захисту права доступу кожного громадянина до безкоштовної загальної освіти і рівних можливостей для всіх, відповідно до закону і конституційних обмежень. Необхідні для цього спеціальні програми фінансуються конгресом і реалізуються федеральним міністерством освіти. Для розроблення стратегії розвитку освіти на національному рівні існує Рада з реалізації національних цілей освіти при президентові США, що об'єднує представників законодавчої і виконавчої влади, громадськості й ділових кіл.

Між тим можна сказати, що і сама система освіти в США, і її фінансування, і управління нею є децентралізованими. По-перше, у США немає єдиної національної системи освіти, а є системи освіти штатів, що володіють багатьма спільними рисами, але існують й істотні відмінності. По-друге, федеральний уряд і федеральні органи освіти виконують певну роль в управлінні освітою в країні, але головні управлінські функції здійснюються не федеральними органами освіти, а органами освіти штатів і місцевими органами освіти, у т. ч. і в питаннях змісту освіти.

Проте можна зазначити, що в останні 30 років федеральний уряд почав надавати помітну підтримку розвитку освіти і брати участь в управлінні нею через фінансову підтримку окремих освітніх програм у штатах і фінансування нових освітніх програм, створюваних федеральним урядом.

Останніми роками федеральний уряд зробив також низку зусиль з розробки національних стандартів у сфері змісту освіти і оцінки успішності навчання. Для постійного оперативного зв'язку з органами освіти штатів, представлення своїх інтересів і програм на регіональній основі федеральне міністерство освіти має десять регіональних бюро, кожне з яких обслуговує декілька штатів і яким міністерство делегує ряд своїх функцій.

Дослідження проблеми державного управління освітою в зарубіжних країнах дає можливість виокремити деякі моменти, які може бути використано у процесі формування й реалізації державної політики в галузі освіти України. Це прагнення надати однакові можливості для здобуття освіти всім громадянам; орієнтація освіти на всебічний розвиток особистості, автономізація навчальних закладів; швидке реагування на потреби часу та суспільства; різнобічна фінансова підтримка розвитку освіти.

Потреби інтеграції України зі світовим економічним і культурним простором зумовлюють необхідність об'єктивного осмислення досвіду зарубіжних освітніх систем і використання їхніх здобутків у практиці вітчизняної системи освіти.

Список використаних джерел

1. Сікорська І. М. Удосконалення державного управління вищою освітою в контексті європейської інтеграції: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Донець. держ. ун-т управління. Донецьк, 2006. 21 с.
2. Григанська С. В. Державне регулювання системи вищої освіти в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Класичний приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20с.
3. Советы и другие формы участия общественности в системах образования стран Европейского Союза. М.: Эвридика, 2016. 198 с.
4. Фуллан М. Сили змін. Вимірювання глибини освітніх реформ / пер. з англ. Г. Шиян і Р. Шиян. Львів: Літопис, 2000. 269 с.
5. Nichols-Solomon Rochelle, Conquering the fear of flying. Phi Delta Kap-pan, 2000. Vol. 82, № 1. P. 19–21.
6. Komorowski T. Prawo oświatowe w praktyce: poradnik dla nauczycieli i kadry kierowniczej oświaty. Wyd. 3. Poznan: eMPi2, 2010. 191 s.
7. Edukacja w gmsnie, powsacie iwojewództwie: wzorami regulamsnow I uchwal / red.t.Agata Galuska, Wieslav Misztal, Pawel Stanczyk; Federacja Zwsazkow I Stowarzyszen Cmin I Powiatow RP. Centrum Prawa Miejscowego.-Krakow: Fundacja Rozwoju Samorządności I Prasy Lokalnej, 1999. 108 s.
8. Digest of Education Statistics. Op. cit. Washington DC, 1995. P. 96–151.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

УДК 314.74:477

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Васильєв В. Т.,**

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,  
Національна академія державного управління при Президентові України,  
м. Київ*

Запропоновано узагальнену модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики як складової політики національної безпеки. Модель дає змогу з системних позицій залежно від зовнішніх факторів та внутрішніх умов уточнювати функції, цілі, завдання та пріоритети державної міграційної політики, прогнозувати необхідні інституційні спроможності щодо забезпечення достатньої ефективності практичних заходів з її реалізації на рівні, що задовольняє основним критеріям забезпечення сталого економічного розвитку та достатнього рівня соціально-політичної стабільності в державі. Ці можливості моделі набувають особливої актуальності в умовах децентралізації влади в Україні.

**Ключові слова:** державне регулювання; міграційна політика; ефективність міграційної політики; функції державної міграційної політики; цілі державної міграційної політики.

**Vasiliev V. T.,**

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,  
NAPA, Kyiv*

## **FUNCTIONAL ORGANIZATION OF MIGRATION POLICY WITHIN THE SYSTEM OF NATIONAL SECURITY**

Generalized model of functional organization mechanism of state regulation of migration policy as a component of national security policy is suggested. The model allows, based on the system positions depending on external factors and internal conditions, to specify functions, goals, objectives and priorities of the state migration policy, predict the necessary institutional capacity to ensure adequate efficiency of practical measures for its implementation at the level that meets

© Васильєв В. Т., 2017



the basic criteria of sustainable economic development and sufficient socio-political stability in the country. These features of the model become especially relevant in terms of decentralization of power in Ukraine.

**Key words:** state regulation; migration policy; effectiveness of migration policy; functions of the state migration policy; goals of the state migration policy.

Статтю присвячено загальній проблемі підвищення ефективності державної міграційної політики (ДМП). Сьогодні Україна переживає соціально-політичну кризу, що проявляється у високому рівні соціально-політичної нестабільності у внутрішньому житті держави, порушенні міграційного балансу, високому рівні нелегальної міграції, неконтрольованому відтоці за межі держави військовозобов'язаних та інших категорій працездатного населення, що негативно відбивається на забезпеченні воєнної та національної безпеки в цілому. Продовжує загострюватися демографічна криза, спостерігається усталене зменшення загальної чисельності населення, приток та транзит нелегальних мігрантів з країн, де відбуваються збройні конфлікти, включаючи кримінальні елементи; нелегальна міграція за кордон наших співгромадян, чимало з яких позбавлено можливості користуватися правовим захистом держави, що деструктивно впливає на забезпечення національної безпеки України.

Проблемам міграцій та, зокрема, міграційній політиці в Україні присвячено низку публікацій науковців, серед яких Т. Драгунова, Е. Лібанова, О. Малиновська, В. Олефір, І. Прибиткова, М. Романюк, О. Хомра, С. Чехович, М. Шульга та ін. Проте в їхніх наукових працях питанням розроблення моделей формування, реалізації та оцінювання ефективності державної міграційної політики не приділено належної уваги.

Метою статті є розроблення узагальненої моделі організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики як складової політики національної безпеки, яка б дозволяла з системних позицій залежно від зовнішніх факторів та внутрішніх умов коригувати функції, цілі, обґрунтовувати завдання та пріоритети державної міграційної політики, прогнозувати необхідні інституційні спроможності щодо забезпечення достатньої ефективності практичних заходів з її реалізації.

Концепцією розвитку сектора безпеки і оборони України [1] Державна міграційна служба України визначена структурним елементом сектора безпеки і оборони, який складає основу системи забезпечення національної безпеки України.

Міграційні процеси є також об'єктом діяльності правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ у частині обліку та регулювання зовнішньої міграції, урахування впливу міграції на рівень злочинності, здійснення профілактики правопорушень на міграційній основі тощо.

Природно, що для контролю такого важливого соціально-політичного й економічного явища, як міграція, та управління ним держава повинна мати відповідну політику та реалізовувати її програмними методами, розробляти дієві засоби регулювання міграційних процесів. На жаль, в Україні відсутні дієві механізми правового регулювання ситуацій, пов'язаних із перебуванням в країні біженців та осіб, які шукають притулку, нелегальних мігрантів, не розв'язано проблеми протидії торгівлі людьми, людськими органами тощо.

Українським є формування методології соціального управління міграційними потоками, заснованого на принципах планування та

прогнозування, тобто розроблення іншого механізму державного регулювання, обґрунтованого науковими дослідженнями, що характеризувалися б оперативністю та диференційованим вибором організаційно-правових заходів, орієнтованих на забезпечення сталого розвитку та підтримання на достатньому рівні соціально-політичної стабільності в державі.

Крім того, ситуація з розробленням і реалізацією сучасної міграційної політики ускладнюється через слабку узгодженість та несистемність реформування органів державної влади України в контексті адміністративної реформи, децентралізації влади, підвищення вимог до рівнів відповідальності урядових установ за розвиток українського суспільства в умовах проголошеного курсу на інтеграцію в ЄС.

Згідно із зазначеною Концепцією [1], державна міграційна політика є складовою політики національної безпеки, тому її розроблення та реалізація повинні здійснюватися на принципах системного підходу [2]. Це означає, що її також має бути спрямовано і на захист прав і свобод людини, які можна розв'язати лише за умови закріплення у правовому просторі держави конкретних норм.

Важлива роль у цьому надається організаційно-правовим засобам [7]. І це не є випадковим, адже норми права, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції, визначають зміст заходів, повноваження органів державної влади, інших державних структур, громадських організацій та громадян. Вони встановлюють форми, засоби та методи забезпечення стану відносин, що відповідають інтересам особи, суспільства, держави на основі міжнародних гуманітарних принципів.

Необхідність удосконалення системи державного управління міграційними процесами зумовлена політичними та соціально-економічними факторами, що впливають на ситуацію в Україні та світі, головними з яких є [1; 4]:

- інтеграція України в міжнародний ринок праці, що супроводжується впливом робочої сили з України;
- зменшення чисельності населення в Україні, інших європейських державах;
- активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили;
- невідповідність законодавчих актів України з питань міграції до вимог сьогодення, зокрема через відсутність законодавчих актів у сфері захисту іноземців та осіб без громадянства, яким не надано статус біженців в Україні;
- недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів із метою реалізації державної міграційної політики України, відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних підставах.

На наш погляд, усебічне дослідження ефективності ДМП можна провести лише за допомогою відповідних моделей, для чого пропонується на першому етапі розробити узагальнену модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики в системі забезпечення національної безпеки (далі модель), схему якої наведено на рис. 1.

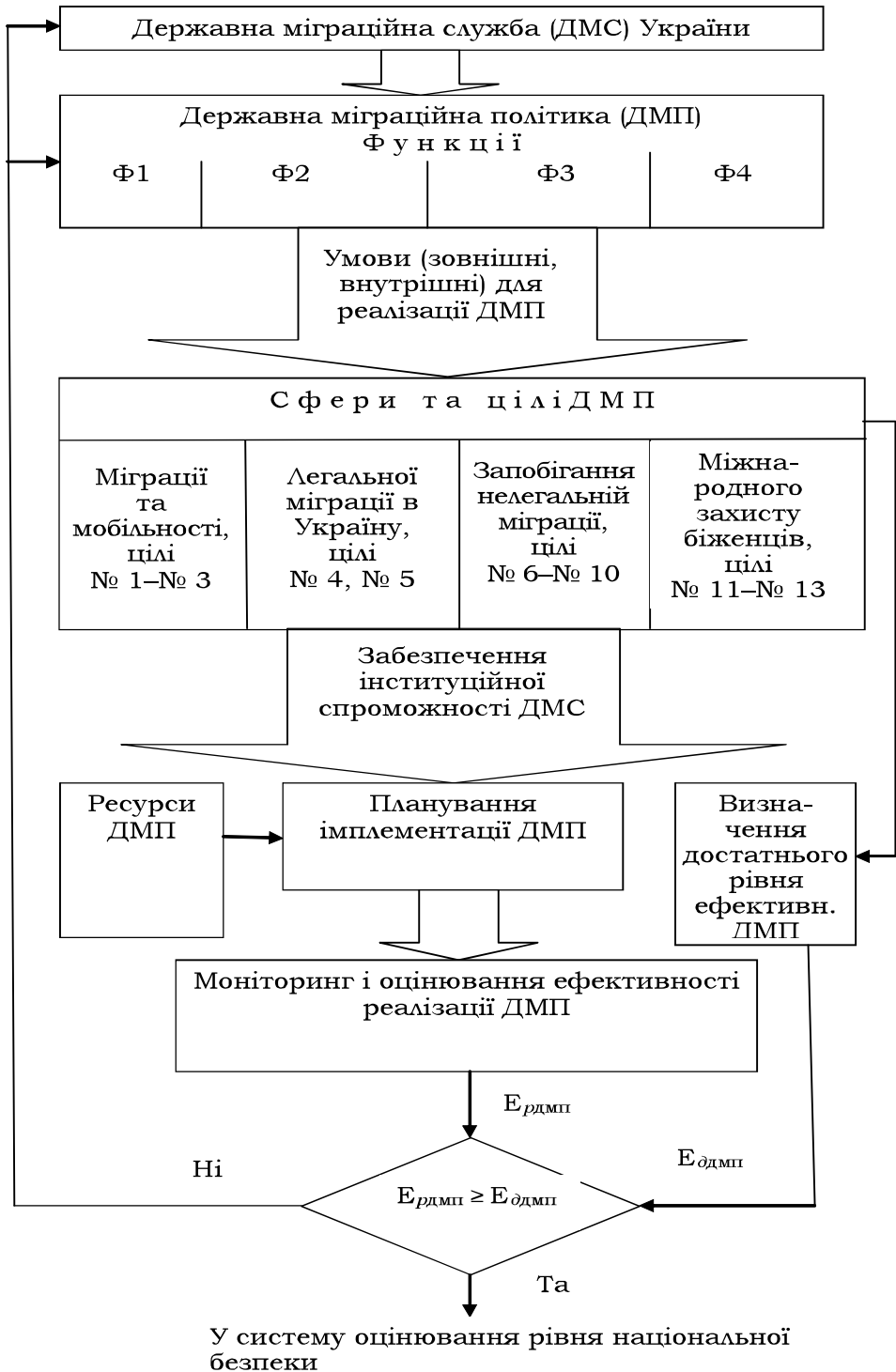


Рис. 1. Узагальнена модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики в системі забезпечення

Основою створення наведеної моделі повинні стати такі принципи [3]:

- відкритість моделі, що дає можливість нарощувати модель додатковими модулями у разі потреби, використовувати єдину базу даних і гарантувати надійний інформаційний захист від різного роду інформаційних дій;
- генерація сценаріїв, що дає змогу моделювати альтернативні сценарії розвитку міграційної ситуації в регіоні;
- фільтрація запропонованих заходів, що дає можливість обґрунтовувати варіанти стратегічних рішень на підставі певних критеріїв, пріоритетність використання несилкових методів розв'язання проблем у міграційній сфері і обмежень у секторі безпеки та оборони України;
- адаптація до міграційної ситуації, що існує, котра дає можливість обґрунтовувати заходи із забезпечення достатнього рівня ефективності міграційної політики держави в сучасних умовах, у т. ч. і в умовах децентралізації влади в Україні;
- модульність, відповідно до якої допускається заміна певних часткових моделей (модулів) точнішими і досконалішими, а також нарощування загальної моделі.

У зв'язку з цим до моделі висуваємо такі основні вимоги [2]:

- забезпечення об'єктивного оцінювання ефективності ДМП в країні та в окремих її регіонах;
- прогнозування розвитку міграційної ситуації навколо України, виявлення найбільш критичних сценаріїв розвитку міграційної ситуації;
- оцінювання ефективності заходів, які пропонує для реалізації ДМП з урахуванням виділених ресурсів;
- обґрунтування рекомендацій з адаптації ДМП до реальної міграційної ситуації в Україні або в окремих її регіонах на конкретний проміжок часу і на перспективу.

Модель розробляється на методології системного аналізу, методах дослідження операцій, аналізу ієрархій, теорії імовірності та прогнозування, експертного оцінювання й моделювання та може використовуватися вищим політичним керівництвом держави в системі ситуаційних центрів управління під час планування і проведення цілеспрямованої державної міграційної політики з урахуванням настанов сектора безпеки і оборони держави [3], а також у навчальних, наукових і дослідних установах під час вивчення кризових міграційних ситуацій і шляхів виходу з них.

Оскільки практичне розроблення моделі організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики держави виходить за рамки цієї статті, то обмежимося здебільшого стислими коментарями щодо вирішуваних завдань, вхідної інформації та вихідних даних для деяких складових моделі.

Державна міграційна політика виконує такі функції [5; 6]:

Ф1 – *функція регулювання міграційних процесів*. Міграційна політика здійснює комплексний вплив на міграційні потоки з метою їхнього впорядкування, через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, з метою дотримання внутрішньополітичних інтересів України, а в зовнішньополітичній сфері – за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів – урегулювання загальних проблем міграції у світі.

Ф2 – *функція раціоналізації суперечностей*, що виникають, яка реалізується через пошук консенсусних рішень у конфліктних ситуаціях, що виявляються у зменшенні соціальної напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів України.

Ф3 – *інтегративна функція*. У внутрішньополітичному аспекті здійснюється через процес включення вимушених мігрантів в українське суспільство, охоплюючи одержання ними громадянства України, а також сприяння в облаштуваності на новому місці проживання, створення робочих місць, іншу соціальну підтримку. У зовнішньополітичному аспекті інтегративна функція ДМП здійснюється через співробітництво з окремими державами, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, фондами з метою захисту прав мігрантів, а також запобігання нелегальній міграції та її припинення.

Ф4 – *функція мобілізації людських ресурсів*. Ця функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник у відновленні соціуму.

Модель передбачає реалізацію міграційної політики як системне виконання сукупності завдань і заходів по зазначених цілях у визначених сферах відповідно до законодавства України та з урахуванням загальноприйнятих міжнародних стандартів.

У проекті Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. визначено нижче перелічені сфери та цілі ДМП:

*цілі у сфері міграції та мобільності мешканців України:*

1 – знизити адміністративні бар'єри для свободи пересування мешканців України;

2 – зменшити негативні наслідки еміграції з України та збільшити її позитивний вплив на розвиток країни;

3 – створити необхідні умови для повернення та реінтеграції українських мігрантів в українське суспільство;

*цілі у сфері легальної міграції в Україну:*

4 – сприяти легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком країни;

5 – забезпечити успішну інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство;

*цілі у сфері запобігання нелегальній міграції:*

6 – ефективно використовувати систему видачі віз та можливості консульських установ для управління міграцією;

7 – здійснювати прикордонний контроль осіб, адаптований до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами.

8 – посилити контроль дотримання міграційного законодавства всередині країни;

9 – забезпечити людяне, ефективне та стає повернення, у першу чергу заохочуючи добровільне повернення;

10 – запровадити належний механізм та програми регуляризації іммігрантів з нерегульованим статусом;

*цілі у сфері міжнародного захисту:*

11 – надати шукачам захисту можливості розгляду їхніх заяв про надання статусу біженця в рамках ефективною і справедливою процедури;

12 – забезпечити належну інфраструктуру та умови проживання шукачів захисту, а також осіб, яким вже надано статус біженця чи додатковий захист;

13 – забезпечити інтеграцію біженців та осіб, яким надано додатковий захист, в українське суспільство, а також специфічні інтеграційні потреби шукачів захисту.

Звісно, що досягнення визначених цілей можливе за умови наявності сил та ресурсів, які в моделі позначено як інституційну спроможність державної міграційної служби, котра і розробляє за кожній метою відповідні заходи та визначає потрібні ресурси. Ступінь реалізації визначених цілей і буде характеризувати ефективність ДМП. Управління ефективністю державної міграційної політики передбачає оцінювання поточного (реального) рівня ефективності, який здійснюється відомими методами, у т. ч. із залученням структур громадянського суспільства, його порівняння з нормативно визначеним достатнім рівнем ефективності, і у разі невідповідності – коригування ДМП з використанням зворотного зв'язку, як це показано на рисунку. Якщо умова відповідності виконується, то оцінений рівень ефективності ДМП подається до системи вищого рівня для врахування при оцінюванні інтегрального рівня національної безпеки України.

Отже, наведена узагальнена модель організаційно-функціонального механізму державного регулювання міграційної політики як складової політики національної безпеки дозволяє з системних позицій залежно від зовнішніх факторів та внутрішніх умов, у яких реалізує свої національні інтереси Україна, коригувати функції, цілі, обґрунтовувати завдання та пріоритети державної міграційної політики, прогнозувати необхідні інституційні спроможності щодо забезпечення достатньої ефективності практичних заходів з її реалізації.

Більш детально процес обґрунтування заходів для реалізації ДМП буде розглянуто в наступних публікаціях.

#### Список використаних джерел

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України / затв. Указом Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016.
2. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Скулиш Є. Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. 1. Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. Київ: НА СБ України, 2012. 548 с.
3. Богданович В. Ю., Свида І. Ю., Скулиш Є. Д. Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. 4. Воєнна безпека держави і шляхи її забезпечення / за заг. ред. Є. Д. Скулиша. Київ: НА СБ України, 2012. 464 с.
4. Олефір В. І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2005.
5. Супруновський А. І. Проблеми формування міграційної політики України. URL: [www.VuzLib.com](http://www.VuzLib.com).
6. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2003.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про засади державної міграційної політики України" / розроб. відповідно до п. 1 ч. 4 Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 15 черв. 2007 р. "Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності"; увед. в дію Указом Президента України від 20 лип. 2007 р. № 657/2007.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2014 р. № 630 “Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України”.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 669 “Про порядок отримання, вилучення з Єдиного державного демографічного реєстру та знищення відцифрованих відбитків пальців рук особи”.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2015р. № 1428-р “Про схвалення Концепції створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства”.

*Надійшла до редколегії 15.05.2017 р.*

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Андріїв М. М.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Андрушків Б. М.* д.е.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності та підприємництва, Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль
- Бабічев А. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Васільєв В. Т.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, НАДУ, м. Київ
- Вашев О. Є.* к.мед.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Вовк С. М.* к.е.н., доцент кафедри менеджменту виробничої та невиробничої сфери, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь
- Гнатенко А. І.* к.держ.упр., доцент кафедри економічної політики та менеджменту, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Гончарук Д. В.* аспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики, НАДУ, м. Київ
- Дармостук Д. Г.* здобувач кафедри політології та філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Даудова Г. В.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри політології та філософії, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Дзяна Г. О.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування, ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Дзяний Р. Б.* к.х.н., доц., ст. викл. кафедри менеджменту організацій, ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Жадан О. В.* д.держ.упр., проф., професор кафедри управління персоналом та економіки праці, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Єдинак Я. Б.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції, ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро
- Кирич Н. Б.* д.е.н., проф., завідувач кафедри менеджменту у виробничій сфері, Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль
- Клімушин П. С.* к.т.н., доц., доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Козак В. І.* к.держ.упр., докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро
- Кравченко С. Г.* к.держ.упр., начальник відділу з питань містобудування, архітектури та держархбудконтролю виконкому Люботинської міської ради Харківської області, м. Люботин
- Круглов В. В.* к.держ.упр., доцент кафедри менеджменту, Харківський торговельно-економічний інститут Київського національного торговельно-економічного університету, м. Харків
- Кузьменко С. Л.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Латинін М. А.* д.держ.упр., проф., завідувач кафедри економічної політики та менеджменту, ХарРІ НАДУ, м. Харків



- Лесная О. С.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри економічної теорії та фінансів, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Мамонова В. В.* д.держ.упр., проф., професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Мельниченко О. А.* д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної політики та менеджменту, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Мерхо Олександр* к.е.н., доцент кафедри економіки, управління підприємствами та логістики, ХНЕУ ім. С. Кузнеця, м. Харків
- Обушна Н. І.* к.е.н., доц., докторант кафедри державного менеджменту, НАДУ, м. Київ
- Омаров А. Е. огли* к.держ.упр., докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту, м. Харків
- Погайдак О. Б.* д.е.н., старший науковий співробітник, Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль
- Поліщук Ю. А.* студент факультету соціально-економічного управління, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Полторак С. Т.* к.пед.н., проф., докторант навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків
- Полякова О. С.* к.ю.н., доцент кафедри військового права, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків
- Ревенко Т. В.* к.держ.упр., провідний спеціаліст відділу організації наукових досліджень, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Савченко Н. В.* к.держ.упр., старший науковий співробітник, докторант кафедри інформаційної політики та електронного урядування, НАДУ, м. Київ
- Скупченко Д. О.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Спасібов Д. В.* к.т.н., заступник начальника відділу–начальник інформаційного сектора відділу комп'ютерного програмного забезпечення Харківської міської ради, м. Харків
- Співак С. М.* к.е.н., доцент кафедри бухгалтерського обліку та аудиту, Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя, м. Тернопіль
- Стадник В. В.* магістрант, Харківський торговельно-економічний інститут Київського національного торговельно-економічного університету, м. Харків
- Таукешева Т. Д.* к.е.н., доц., заслужений економіст України, заступник Харківського міського голови – директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради, м. Харків
- Троян М. О.* головний спеціаліст, головний бухгалтер, Полтавський міський центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, м. Полтава
- Харечко Д. О.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування, ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Щегорцова В. М.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління, ХарПІ НАДУ, м. Харків

## CONTRIBUTORS

- Andriiv M. M.* Postgraduate Student of Public Administration and Local Government Department, LRIPA NAPA, Lviv
- Andrushkiv B. M.* Doctor of Economics, Full Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, Head of Management of Innovational Activity and Entrepreneurship Department, TNTU, Ternopil
- Babichev A. V.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Darmostuk D. H.* Researcher Department of Political Science and Philosophy Department, KRIPA NAPA, Kharkiv
- Daudova G. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Dziana H. O.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration and Local Government Department, LRIPA NAPA, Lviv
- Dzianyy R. B.* PhD in Chemistry, Associate Professor, Senior lecturer of Management of Organization Department, LRIPA NAPA, Lviv
- Hnatenko A. I.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Honcharuk D. V.* Postgraduate Student of National Economy Management and Economic Policy Faculty, NAPA, Kyiv
- Kharechko D. A.* Postgraduate Student of Public Administration and Local Government Department, LRIPA NAPA, Lviv
- Klimushyn P. S.* PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Information Technology & Management Systems Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kozak V. I.* PhD in Public Administration, post-doctoral fellow of Public Administration and Local Self-Government Department, DRIPA NAPA, Dnipro
- Kravchenko S. G.* PhD in Public Administration, Chief of Town Planning and Architecture Division of Liubotyn City Council, Kharkiv Region, Liubotyn
- Kruglov V. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Department of Management Kharkiv Institute of Trade and Economy of Kiev National University of Trade and Economy, Kharkiv
- Kuzmenko S. L.* Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kyrych N. B.* Doctor of Economics, Full Professor, Head of Management of Production Sphere Department, TNTU, Ternopil
- Latynin M. A.* Doctor of Public Administration, Full Professor, Head of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Lesnaya O. S.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Mamonova V. V.* Doctor of Public Administration, Professor, Professor Department of Regional Development and Local Government, KRIPA NAPA, Kharkiv

- Merho Alexander* PhD in Economics, Associate Professor of Economics, Enterprises Management and Logistics Department S. Kuznets KhNUE, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Obushna N. I.* PhD in Economics, Associate Professor, Doctoral Candidate of the Department of Public Management, NAPA, Kyiv
- Omarov A. E.* PhD in Public Administration, Doctoral student of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection, Kharkiv
- Pohaidak O. B.* Doctor of Economics, Senior Researcher, TNTU, Ternopil
- Polishchuk Yu. A.* Student of Socio-Economic Management Faculty, KRI NAPA, Kharkiv
- Poltorak S. T.* PhD in Pedagogy, Professor, Doctoral Student of Educational and Scientific-Practical Center, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Polyakova O. S.* PhD in Law, Associate Professor at Military Law Department National Law Academy named after Yaroslav the Wise, Kharkiv
- Revenko T. V.* PhD in Public Administration, Leading Specialist of Scientific Research Organization Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Savchenko N. V.* PhD in Public Administration, Senior research fellow, Doctoral candidate of the Information Policy & e-Governance Department, NAPA, Kyiv
- Shchegortsova V. M.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Skupchenko D. O.* Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KPI NAPA, Kharkiv
- Spasibov D. V.* PhD in Technical Sciences, Deputy Head of Section – Head of Information Sector of Computer Software Department, Kharkiv City Council, Kharkiv
- Spivak S. M.* PhD in Economics, Associate Professor of Accounting and Audit Department, TNTU, Ternopil
- Stadnyk V. V.* Magistrate, Kharkiv Institute of Trade and Economy of Kiev National University of Trade and Economy, Kharkiv
- Taukesheva T. D.* PhD in Economics, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine, Deputy Mayor of Kharkiv, Director of Budget and Finance Department, Kharkiv City Council, Kharkiv
- Troian M. O.* Main Specialist, Chief Accountant, City Center of Social Services for Families, Children and Youth, Poltava
- Vashev O. Ye.* PhD of Medical Sciences, Associate Professor, Full Professor Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Vasiliev V. T.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Politics Department, NAPA, Kyiv
- Vovk S. M.* PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management of Production and Non-Production sphere, DonSUM, Mariupol
- Yedynak Y. B.* Postgraduate Student of Law and European Integration Department of DRIPA NAPA, Dnipro
- Zhadan O. V.* Doctor of Public Administration, Full Professor, Full Professor Personnel Management and Labor Economy Department, KRI NAPA, Kharkiv

# ВИМОГИ

до рукописів статей, що подаються  
до збірників наукових праць ХарПІ НАДУ

**“АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”,**

**“ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”**  
(друковані збірники)

**Реквізити для сплати за редакційно-видавничі послуги  
та за збірники наукових праць:**

**одержувач:** ХарПІ НАДУ

**банк одержувача:** Державна казначейська служба України

**МФО:** 820172

**розрахунковий рахунок:** 31259249111257

**код ОКПО:** 23322597

**призначення платежу:** код 25010100 – за редакційно-видавничі послуги,  
обов'язково вказати автора (ПІБ) та назву статті.

**Матеріали до збірників приймаються за адресою:**

**61001, м. Харків, проспект Московський, 75,**  
відділ організації наукових досліджень (кім. 40, 6-й поверх),

тел. (057) 732-32-55 (дод.142), факс: (057) 732-32-66,

e-mail: [ond41@ukr.net](mailto:ond41@ukr.net)

№ з/п	Назва видання	Галузь науки (затверджено постановою Президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1–05/4)	Періодичність виходу
1	Актуальні проблеми державного управління	державне управління	2 рази на рік
2	Теорія та практика державного управління	державне управління, економічні	4 рази на рік

*Програмна мета видань:* сприяння розвитку галузі науки “Державне управління”, обмін досвідом з проблем державного управління та місцевого самоврядування (правові, економічні, політичні, соціологічні, філософські, освітянські, соціальні та ін.).

Редакційні колеги збірників наукових праць приймають до опублікування матеріали наукових досліджень за умови дотримання авторами відповідних правил та вимог.

### **Загальні правила подання статей**

1. Електронний варіант статті надсилається на e-mail відділу (ond41@ukr.net, nauka@kbuara.kharkov.ua) для попереднього розгляду (назва файлу та тема на зразок – **Петренко І.В. стаття\_**).

2. Після отримання повідомлення про відповідність статті встановленим вимогам до відділу подається особисто або надсилається **простим** листом на адресу ХарPI НАДУ (**61001, м. Харків, проспект Московський, 75, відділ організації наукових досліджень**) повний комплект матеріалів щодо статті:

– рукопис, надрукований на папері формату А4, має бути завізований власноручним підписом автора на останній сторінці. Текст статті в електронному вигляді обов'язково повинен відповідати паперовому варіанту;

– витяг з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу;

– рецензія доктора/кандидата наук за фахом видання. Підписи на рецензіях та протоколах мають бути завірені печатками закладу;

– розширена анотація статті англійською мовою, завірена в установленому порядку (див. зразок) та електронний файл анотації (редактор WORD (**версія 1998-2003**) for WINDOWS);

– копія квитанції про оплату, яку здійснюють автори статей, які не працюють і не навчаються в системі НАДУ при Президентіві України (вартість публікації з розрахунку **35 грн. 56 коп.** за сторінку (формат А4) згідно з наказом директора ХарPI НАДУ від 11.01.2016 р. № 01)

3. Редакція зберігає за собою право скорочування, редагування та відхилення матеріалів статей, які оформлено з порушенням зазначених вимог. Не допускається використання у матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць тощо. Відповідальним за зміст поданих матеріалів є автор. *Внесення плати за публікацію не є гарантією опублікування рукопису. У разі відмови редколегії рекомендувати матеріали до друку, кошти будуть повернуті автору за наявності відповідної квитанції.*

4. Відповідно до “Положення про видавничу діяльність Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України” (наказ директора ХарPI НАДУ від 31 січня 2012 р. №58-к ), діє такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних із публікацією наукових праць у періодичних фахових виданнях:

• для наукових і науково-педагогічних працівників, а також інших фахівців системи Національної академії державного управління при Президентіві України, які мають науковий ступінь або вчене звання; державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які

обіймають посади I-III категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування на замовлення Інституту, а також іноземних учасників науково-комунікативних заходів Інституту та науковців закладів, з якими укладено договір про співпрацю, публікації здійснюються **безкоштовно**;

• встановлюється квота з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання для аспірантів і здобувачів Інституту та інших регіональних інститутів НАДУ – 3 статті загальним обсягом 1,5 друкованих аркуша; для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

### **Технічні вимоги:**

текст статті має бути набраним на комп'ютері (редактор WORD (версія 1998-2003) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman № 14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: ліворуч – 3 см, праворуч – 1,5 см, угорі та внизу – 2 см; обсяг статті, не враховуючи список використаних джерел, має бути 8 – 11 сторінок.

### **Вимоги щодо оформлення:**

- у лівому верхньому куті першої сторінки зазначається *шифр УДК*;
- наступний рядок (використовується шрифт Times New Roman № 12 з міжрядковим інтервалом 1,0) – *відомості про автора (співавторів) українською та англійською мовами* (прізвище, ім'я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює чи навчається автор), а також вказується контактний телефон;
- нижче по центру наводиться *назва статті українською та англійською мовами*;
- далі – *анотації* обсягом до 50 слів і *ключові слова (5-7) українською та англійською мовами*.

### **Вимоги щодо структури статті:**

– текст статті повинно бути структуровано відповідно до постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. №7-05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України”, де зазначено, що до друку в фахових виданнях приймаються лише наукові статті, які мають такі обов'язкові елементи (**виділяються в тексті напівжирним або курсивом**):

- **постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
  - **аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячено означену статтю;
  - **формулювання мети статті** (постановка завдання);
  - **виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
  - **висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок** у даному напрямку;
- посилання на літературні джерела даються в алфавітному порядку, у бібліографічному покажчику вказуються лише ті джерела, на які є посилання у статті;
- бібліографічні посилання оформлюється згідно з ДСТУ 8302:2015 “Інформація та документація. БІБЛІОГРАФІЧНЕ ПОСИЛАННЯ. Загальні положення та правила складання” та відповідно до наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. “Про затвердження Вимог до оформлення дисертації.

### **Вимоги до англomовної версії статті:**

1) відповідно до наказу МОНмолодьспорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1111 “Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України” та наказу директора ХарPI НАДУ від 27.02.2013 р. № 38 до українomовної версії необхідно додавати паперовий та електронний англomовний варіант основного змісту наукової статті (від 3000 знаків із пробілами);

2) англomовний варіант має включати всі обов’язкові структурні елементи фахової статті (постановка проблеми, аналіз останніх досліджень і публікацій, формулювання мети статті, виклад основного матеріалу дослідження, висновки з даного дослідження);

3) англomовний варіант має бути підтверджено в один із способів:

- бюро перекладів;
- Торгово-промисловою палатою України;
  - кафедрою іноземних мов ВНЗ;
  - сектором міжнародних зв’язків ХарPI НАДУ;
  - Центром навчання іноземним мовам “Вавилон” ХарPI НАДУ;
- підписом автора у разі наявності в нього документа, що підтверджує право професійного перекладу (ксерокопія документа має додаватись).

*Наукове видання*

# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Збірник наукових праць**

**Випуск 2 (57)**

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	<i>О. І. Новохацька</i>
Коректор	<i>О. І. Новохацька</i>
Комп'ютерне верстання	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 27.06.2017. Формат 70x100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Папір офсетний.

Гарнітура Bookman Old Style. Друк офсетний.

Умов. друк. арк. 15,79. 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)